

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA III



TESIS DOCTORAL

**Economía del bienestar y corrupción en el marco de la teoría de la
justicia**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Miriam Salvador García

DIRECTOR

Andrés Fernández Díaz

Madrid, 2017

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento de Economía Aplicada III**



**ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y CORRUPCIÓN EN
EL MARCO DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA**

Tesis Doctoral de

MIRIAM SALVADOR GARCÍA

DIRECTOR

PROF. DR. D. ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ

Catedrático de la Universidad Complutense

Madrid, 2015

“No existen más que dos reglas para escribir: tener algo que decir y decirlo.”

Oscar Wilde

A la memoria de mi madre, Chabela, por su ejemplo constante de
lucha y superación.

AGRADECIMIENTOS

El papel que desempeña un Director de Tesis, varía en gran medida dependiendo de la disponibilidad del mismo, del interés real por el tema y de la importancia e implicación que le proporcione al proceso tutorial. En este sentido, quisiera agradecer a mi Director de Tesis, Dr. D. Andrés Fernández Díaz, no sólo la atención prestada en cada uno de estos aspectos de la Tesis, sino que además, teniendo en cuenta que ha sido considerado uno de los mayores expertos en Corrupción, impartiendo seminarios dentro y fuera de nuestras fronteras, es un honor haber trabajado bajo su tutela, habiendo impulsado y transmitido la ambición intelectual que le caracteriza como maestro.

Al maestro, por su ejemplo y a todos los que han contribuido con su ayuda, a la consecución de este trabajo, aportando el aliento y la motivación académica y personal, sin la cual no hubiera sido posible.

Quiero agradecer especialmente al Departamento de Economía Aplicada III de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense, toda la atención prestada durante el proceso de investigación, facilitando toda la información y apoyo académico que me han permitido abordar la vertiente económica, fundamental en esta Tesis.

Al profesor Dr. D. José Andrés Fernández Cornejo, por su apoyo personal y académico, a la profesora Dra. D^a Alicia Coronil Jhonson por su ánimo y ayuda desinteresada, a la profesora Dra. D^a Ana Vicente Merino, por el apoyo académico y su predisposición.

No quiero olvidarme de dar las gracias a la profesora M^a del Carmen Fernández Cornejo, por ilustrar con sutileza y elegancia la portada de esta Tesis.

Gracias a la Universidad Camilo José Cela, por confiarme la gratificante labor de impartir docencia en sus aulas.

A mis compañeros de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas de la Universidad Camilo José Cela, con los que comparto el día a día y en especial al profesor D. Gonzalo Duñaiturria Laguarda, por su apoyo personal y académico; al profesor Dr. D. Francisco Javier Aragón Cánovas, por su ejemplo de capacidad profesional; al profesor Dr. Don Antonio Rodríguez Andrés, por la valiosa información suministrada para este trabajo; a mi futura colega, Nuria Villegas Sáez, por su inestimable ayuda y al profesor D. Luis Jiménez, por su apoyo y profesionalidad en la recta final de esta Tesis.

A mi familia y en especial a mis hijas, Blanca y Lucía, por todo el tiempo robado, a mi hermana D^a Arancha Salvador García por su interés y compañía en momentos cruciales. A mis hermanas, Vanessa y Mercedes y a mi padre, D. Fernando Salvador La Fuente, quienes a pesar de la distancia, siempre estuvieron a mi lado para darme todo su cariño.

Por último, a Javier de la Torre Fernández de Vega, por animarme y acompañarme en esta intensa tarea, siempre de manera incondicional.

Mis disculpas por cualquier posible olvido.

ÍNDICE

RESUMEN.....	13
ABSTRACT.....	21
INTRODUCCIÓN.....	27
CAPITULO 1.- ESTADO DEL BIENESTAR, ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y POLÍTICA ECONÓMICA.....	45
1.1. El Estado de Bienestar.....	48
1.2. La Economía del Bienestar Clásica.....	52
1.3. La Nueva Economía del Bienestar.....	55
1.4. La Novísima Economía del Bienestar.....	57
1.5. Estado del Bienestar y Economía del Bienestar en la actualidad: un balance.....	63
CAPITULO 2.- ESTRUCTURA, ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA.....	71
2.1. Antecedentes.....	73
2.2. El Comunitarismo.....	86
2.3. El contractualismo de Rawls.....	90
2.3.1. Los principios de justicia.....	89
2.3.2. El problema de la justicia distributiva.....	92
2.3.3. El principio de diferencia.....	93
2.4. El Utilitarismo	94

2.5. El enfoque Libertario	99
2.6. Una nota complementaria	101

CAPITULO 3.- LA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA EN EL ÁMBITO DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA..... 105

3.1. La justificación de la reducción de las desigualdades como objetivo de la política económica: argumentos relacionados con la equidad y la justicia.....	109
3.2. La justificación de la reducción de las desigualdades como objetivo de la política económica: argumentos relacionados con la eficacia económica.....	114
3.3. Principales indicadores de la desigualdad de la distribución de la renta.....	120
3.4. La distribución de la renta en España.....	121
3.4.1. La evolución de la desigualdad en España.....	122
3.4.2. El aumento de la desigualdad y la crisis económica.....	126
3.4.3. El sistema impositivo español.....	129
3.4.4. Impuesto sobre sociedades versus impuesto sobre el valor añadido.....	132
3.4.5. Algunas consideraciones complementarias.....	135

CAPITULO 4.- LA CORRUPCIÓN Y LA TEORÍA DE LA JUSTICIA..... 141

4.1. La corrupción como una modalidad de la delincuencia: su tratamiento económico.....	147
--	-----

4.2. Tipos de corrupción.....	149
4.3. Causas y efectos económicos de la corrupción.....	152
4.4. Medición y evidencia empírica de la corrupción.....	156

CAPITULO 5.- CONTROL Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	165
5.1. Principios fundamentales del Derecho y de la Economía.....	168
5.2. El control de la gestión pública. Sus principios fundamentales.....	171
5.3. El proceso de feed-back entre el control y la corrupción.....	177
5.4. La transparencia de la gestión pública como medio de prevenir y luchar contra la corrupción.....	180
5.5. La creación del Portal de la Transparencia del Gobierno de España.....	188

CAPITULO 6.- EL MARCO LEGAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA.....	191
6.1. La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.....	194
6.2. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y su Reforma aprobada por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo.....	198
6.3. La Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.....	200

6.4. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.....	203
6.5. Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.....	205
6.6. El marco institucional: la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas.....	207

CAPITULO 7.- LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EN EL BIENESTAR..... 211

7.1. Sectores de riesgo.....	218
7.2. Los partidos políticos.....	220
7.3. Las Comunidades Autónomas.....	224
7.4. Las corporaciones locales.....	227
7.5. Un intento de valoración del impacto en la política económica y en el bienestar.....	230
7.6. Una reflexión a modo de síntesis.....	242
7.7. La Corrupción en España en el marco de la Unión Europea.....	246

CAPITULO 8.- CONCLUSIONES..... 253

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 267

RESUMEN

ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y CORRUPCIÓN EN EL MARCO DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA

El fenómeno de la corrupción no es algo nuevo, pues ha existido en todo tiempo y lugar. Sin embargo sorprende que en los inicios del siglo XXI, en una sociedad avanzada, que se ha ido desarrollando a lo largo de los últimos siglos y que presume de un estado de bienestar y de grandes logros en diversos ámbitos, nos encontremos con esta plaga que de ninguna manera podemos justificar ni ser tolerantes. Este fenómeno continúa imparable a pesar de los grandes esfuerzos realizados por los distintos poderes, tanto a nivel normativo, como institucional. En la actualidad, los niveles de corrupción, no solamente no desaparecen sino que se extienden y acentúan llegando a ser uno de los problemas que más preocupan a la sociedad española, como se desprende de las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

La búsqueda del impacto de la corrupción en el Estado del Bienestar, tomando como referencia la variable de la distribución de la renta y algunos indicadores muy ilustrativos, como el Índice de Gini, constituye el objeto de esta Tesis Doctoral que, desde una perspectiva jurídico-económica nos va a permitir conocer la incidencia de la corrupción en la Economía del Bienestar.

Asimismo, se ha superado, con esta Tesis, la fragmentación doctrinal y teórica, enmarcando el binomio bienestar-corrupción en el área amplia, original y rigurosa de la Teoría de la Justicia, mediante el análisis de sus diferentes ramas, muy especialmente del contractualismo y del utilitarismo.

Para ello, se ha utilizado una metodología descriptiva de las dos premisas objeto de la investigación, la Economía del Bienestar y la Corrupción, con la intención de especificar las características más importantes de las mismas para así medir y evaluar la relación que se establece entre ellas, sin olvidar pasar todas las

fundamentaciones teóricas y los distintos razonamientos utilizados, por el filtro de lo que se deduce y extraemos de la Teoría de la Justicia, nuestro marco de referencia fundamental.

La Economía del Bienestar, a la que dedicamos el capítulo primero, con sus diferentes etapas a lo largo del tiempo, es hoy algo más que lo que con gran mérito aportasen en su día Marshall, Pigou, Pareto, y Samuelson, entre otras grandes figuras. En los momentos actuales significa garantizar un mínimo de calidad de vida, un grado de desigualdad razonable y defendible, sin superar ciertos límites intolerables y perniciosos para la propia actividad económica, significa vivir en una sociedad en la que la corrupción se combate y se castiga, y significa, y esto es fundamental, vivir en una sociedad en la que la libertad, la igualdad de oportunidades y la verdadera democracia son conquistas irrenunciables. Hemos comprobado que, avanzando en el siglo XXI, a pesar de los enormes logros conseguidos en todo orden de cosas, ni ello está tan claro, ni resulta tan fácil y elemental el conseguirlo y respetarlo en estos tiempos de confusión, mediocridad y debilidad.

Quizás porque esto nos parece demasiado evidente, en la búsqueda de un enfoque que supere la fragmentación doctrinal y teórica, se ha enmarcado el binomio bienestar-corrupción en el área amplia, original y rigurosa de la Teoría de la Justicia, amparando nuestro análisis en sus diferentes ramas, pero muy especialmente en el contractualismo y en el inevitable e imprescindible utilitarismo, y todo cuanto ello encierra y conlleva.

A los efectos de dejar claro los objetivos que se persiguen en esta tesis así como los resultados obtenidos, se considera conveniente exponer de forma esquemática las siguientes ideas. En primer lugar, hay que recordar que el punto de partida consiste en ver cómo se garantiza la existencia y el correcto funcionamiento del Estado del Bienestar, imprescindible y consustancial en una verdadera democracia, utilizando las medidas y los instrumentos que nos proporciona la

moderna economía del bienestar. En segundo lugar es preciso tener muy en cuenta que el logro de este objetivo, tan ambicioso como inexcusable, requiere cumplir dos condiciones básicas, complejas y realmente difíciles: la primera consiste en diseñar, primero, y aplicar, después, una política económica alejada del pensamiento único, libre de la obsesión por la austeridad, y sin miedos ni complejos en la utilización del acervo científico que hemos heredado de los grandes economistas, cuyas ideas fundamentales en la gran mayoría de los casos siguen siendo válidas. La segunda de las condiciones se refiere al mantenimiento de una lucha dura y continuada contra el grave y pernicioso fenómeno de la corrupción, que sin ningún género de duda, supone un atentado al Estado de Derecho, y por ende al Estado del Bienestar, y a la normalidad en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que componen nuestra sociedad.

Este planteamiento lo hemos ubicado, de manera deliberada, en el marco de la Teoría de la Justicia, interpretada como un enfoque interdisciplinar, por entender que en ella podemos encontrar un soporte conceptual y unas opciones y posibilidades que hacer efectivas, y que guardan una estrecha relación con el problema planteado. En el amplio y rico campo de la Teoría de la Justicia tal como se concibe en la actualidad, tras pasar revista a sus distintas ramas o corrientes, nos hemos detenido en el pensamiento y la aportación del gran tratadista dentro de la Filosofía Política, John Rawls, cabeza visible de la que se conoce como corriente contractualista, partiendo de su obra seminal de 1971, así como de otros trabajos que publicara posteriormente.

La obra del que fuera catedrático de Harvard, que tiene sus detractores y que a algunos podría parecer utópico e irrealizable, la hemos considerado, al margen de cualquier recelo ideológico, una solución o salida a la caótica e insoportable situación que supone la combinación explosiva de altísimos umbrales de la pobreza, de una continuada devaluación interna mediante la caída sistemática de los salarios, de un inadmisibles e intolerable nivel de corrupción, y de un progresivo empeoramiento de

la distribución de la renta. En definitiva todo ello supone aceptar y poner en marcha un cambio importante de la política económica, así como una recuperación y reconocimiento de la filosofía moral y de la ética para la economía como referencias y bases obligadas de la misma.

En los capítulos que abordan el fenómeno corrosivo de la corrupción, además de definirla en términos generales, se ofrece una visión sobre la Economía de la Corrupción como un caso especial de la economía de la delincuencia, los tipos de corrupción, sus efectos económicos, la medición y evidencia empírica, haciendo también una referencia a la situación mundial. Posteriormente se analiza la importancia del control y transparencia de la gestión pública como herramientas básicas de prevención.

Tratándose de la corrupción en España y sus perniciosos efectos en los diferentes campos de la actividad económica, en el bienestar y en la sociedad en su conjunto, resulta imprescindible pasar revista al marco legal existente en nuestro país para luchar contra este mal endémico. Por este motivo, se analizan las principales normas que regulan esta materia. La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y su Proyecto de Ley de Reforma. La Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. La Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración general del Estado.

Por último, se expone el marco institucional: la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas, como máximos organismos de control interno y externo.

Palabras clave: Economía del Bienestar, Estado del Bienestar, Política Económica, Corrupción, Teoría de la Justicia, Contractualismo, Utilitarismo, Política Redistributiva, Control y Transparencia.

ABSTRACT

THE WELFARE STATE ECONOMY AND CORRUPTION IN THE FRAMEWORK OF THE THEORY OF JUSTICE

As social phenomena, corruption is nothing new; it has existed throughout ages and places. Nevertheless, at the turn of the 21st century it is surprising to find and tolerate such an unjustified plague in an advanced society that has developed over the last few centuries, one that boasts of a well-consolidated welfare state and enjoys great technological and social achievements. This phenomena seems to be unstoppable despite the tremendous efforts made by the various normative and institutional powers. At present, corruption levels are not only not disappearing, but are becoming worse and keep spreading, and have turned into one of the most worrying matters for Spanish society, as can be seen in the latest surveys of the Center for Sociological Investigations (CIS, in Spanish).

The search for the impact of corruption in the welfare state, taking as reference the variable of the distribution of income and other enlightening indicators, such as Gini's Quotient, makes up the subject of this doctoral thesis which will allow us to know the incidence of corruption in the welfare state economy from a legal-economic perspective.

As such, with this thesis, the doctrinal and theoretical fragmentation has been overcome, as well as framing the welfare-corruption binomial within the wide, original and rigorous Theory of Justice, by means of the analysis of its various branches, and in particular that of contractualism and utilitarianism.

In order to do so, a descriptive methodology of the two premises subject of the research, Welfare Economy and Corruption, with the intent of specifying their most

important characteristics and thus measure and evaluate the relationship between them, without forgetting to run all theoretical fundamentals and the various reasoning used, through the filter of what is deduced and extracted from the Theory of Justice, our fundamental frame of reference.

The Economy of welfare, to which we dedicate our first chapter, with its various stages throughout time, is today something more than the meritorious contributions that Marshall, Pigou, Pareto, and Samuelson, among other great figures, made in their day. At present, it means to guarantee a minimum quality of life, a reasonable and defensible degree inequality, without surpassing certain intolerable and pernicious limits for the economic activity itself; it means to live in a society where corruption is fought and punished, and that is fundamental, to live in a society in which freedom, equality of opportunities and true democracy are not renounceable conquests. We have verified that, well into the 21st century, and despite the enormous achievements made in many other areas, that is neither clear nor that easy and basic to achieve and respect in these times of confusion, mediocrity and weakness.

In order to make clear the objectives pursued by this thesis, as well as the results obtained, it is deemed convenient to outline the following ideas. Firstly, it must be remembered that the starting point consists in seeing how the existence and correct functioning of the Welfare State is guaranteed, something indispensable and co-substantial in a true democracy, by using the measures and instruments that a modern welfare economy provides us. Secondly, it is paramount to keep in mind that the achievement of this objective, as ambitious as it is inexcusable, requires meeting two basic, complex and truly difficult conditions, free of obsession from austerity, and devoid of fear or complexes regarding the use of the scientific, which would doubtless suppose an attempt against the State of Law, and as such to the

Welfare State, and normality in the satisfaction level of the needs of those citizens that make up our society.

We have deliberately placed this approach within the Theory of Justice framework, interpreted as an interdisciplinary approach, as we understand that it gives us a conceptual support and some options and possibilities which makes it effective, and because it bears a close relation to the problem that has been posed. In the ample and rich field of the Theory of Justice, as it is conceived nowadays, and following a review of its various branches or currents, we have pondered the thought and contribution of John Rawls, that great Political Philosophy treatise writer, and the visible head of what is known as the contractualist current, which begins with his 1971 seminal work, and others which would be published later.

We have considered this approach regardless of any ideological bias (even with its detractors and what could seem utopic and undoable) as a solution or way out of the chaotic and unbearable situation that supposes the explosive combination of extremely high thresholds of poverty, an on-going internal devaluation through a systematic drop in salaries, inadmissible and intolerant levels of corruption, and a progressive worsening of the distribution of wealth. In short, everything that means accepting and putting in motion an important change in economic policy, as well as a recovery and recognition of moral philosophy and ethics for the economy as referents and obligated basis of the same.

In the chapters that take on the corrosive phenomena of corruption, in addition to defining it in general terms, a vision of the Economy of Corruption is offered as a special case within the economy of delinquency, the types of corruption, their economic effects, the measurement and empirical proof, as well as a reference to the global situation. Later, we go on to analyze the importance of the control and transparency of public management as basic tools for prevention.

In treating corruption in Spain and its pernicious effects on the various aspects of the economic activity, welfare and society as a whole, is indispensable to review the existing legal framework in order to fight against this endemic evil. For that reason, the main laws that bear on that subject are analyzed: Organic Law 8/2007, dated 4 July, regarding the financing of political parties. Organic Law 10/1995, dated 23 November, of the Criminal Code, and its Reform Bill. Law 10/2010, dated 28 April, regarding the prevention of money laundering and financing of terrorism. Law 19/2013, dated 9 December, regarding Transparency, Access to Public Information and Good Governance. Lastly, the institutional framework is dealt with: The Spanish General Accounting Office and the Court of Accounts, as the highest organisms for internal and external control.

In addition to providing a general definition in the chapters that deal with the corrosive phenomena of corruption, a vision is given about an Economy of Corruption as a special case in the economy of delinquency, the types of corruption, their economic effects, as well as measurement and empirical evidence, while also making a reference to the world situation. Later the importance of monitoring and transparency in public management as basic tools for the prevention and fight against corruption.

When dealing with corruption in Spain and its pernicious effects in the various fields of economic activity, welfare and society as a whole, it is indispensable to review the existing legal framework in our country in order to fight against this endemic evil. For that reason, we analyze the principal norms in this matter: Organic Law 8/2007, dated June 4th, about the financing of political parties; Organic Law 10/1995, dated 23rd November, of the Penal Code, and its Legal Project of Reform; Law 10/2010, dated April 28th, regarding the prevention of money laundering and the financing of terrorism. Law 19/2013, dated December 9th, regarding Transparency, Access to Public Information and Good Governance. Lastly, the

institutional framework is exposed: The Spanish General Accounting Office the Court of Accounts, the highest organisms of internal and external controls.

Key words: Welfare economy; welfare state; economic policy; corruption; theory of justice; contractualism; utilitarianism; redistributive policy; control, and transparency.

INTRODUCCIÓN

Ésta no es una introducción al uso, y no lo es porque, con independencia de que resumamos el contenido de los capítulos que vienen a continuación, invirtiendo en cierto modo el orden habitual, pretendemos explicar en ella qué es lo que estamos buscando y queremos decir en esta Tesis que presentamos en el Departamento de Economía Aplicada III para su exposición y defensa ante el Tribunal académico correspondiente.

Se trata, en esencia, en este *mélange* que es el título, en el que se combina la *Economía del Bienestar*, la *Corrupción* y la *Teoría de la Justicia*, de saber cuál es la razón de nuestro análisis, y en cierta medida, de nuestra aportación, y cuál es el valor añadido que supone todo ello para la Economía, o para ser más precisos, para la Economía y el Derecho considerados conjuntamente, como por otra parte parece comprensible dado nuestro perfil y nuestra especialización en ambas ramas del conocimiento.

La Economía del Bienestar, a la que dedicamos el capítulo primero, constituye materia ampliamente estudiada y bien conocida, con sus diferentes etapas a lo largo del tiempo. Pero la Economía del Bienestar y el Estado de Bienestar son hoy algo más que lo que con gran mérito aportasen en su día Marshall, Pigou, Pareto, Barone, Kaldor, Bergson, Arrow, y Samuelson, entre otros grandes figuras. En los momentos actuales significa garantizar un mínimo de calidad de vida, un grado de desigualdad razonable y defendible, sin superar ciertos límites intolerables y perniciosos para la propia actividad económica, significa vivir en una sociedad en la que la corrupción se combate y se castiga, y significa, y esto es fundamental, vivir en una sociedad en la que la libertad, la igualdad de oportunidades y la verdadera democracia son conquistas irrenunciables. Comprobaremos que, avanzando en el siglo XXI, a pesar de los enormes logros conseguidos en todo orden de cosas, ni ello está tan claro, ni resulta tan fácil y elemental el conseguirlo y respetarlo en estos tiempos de confusión, mediocridad y debilidad.

Quizás porque esto nos parece demasiado evidente, en la búsqueda de un enfoque que supere la fragmentación doctrinal y teórica, enmarcamos el *binomio bienestar-corrupción* en el área amplia, original y rigurosa de la Teoría de la Justicia, amparando nuestro análisis en sus diferentes ramas, pero muy especialmente en el contractualismo y en el inevitable e imprescindible utilitarismo, y todo cuanto ello encierra y conlleva. Los fundamentos y el contenido de dichas ramas se estudiarán con detalle en el capítulo segundo de la Tesis.

Permítasenos, aunque el procedimiento no constituya un camino o método demasiado ortodoxo, formalizar en una introducción acudiendo a un sencillo esquema matemático con el único propósito de ilustrar más fácilmente el entramado en el que nos vamos a mover. En sentido estricto no se trata de un modelo propiamente dicho, sino de una expresión formal en la que, utilizando funciones genéricas, relacionamos las variables fundamentales que manejaremos a lo largo del desarrollo del tema que hemos elegido como contenido de la Tesis Doctoral que presentamos.

Dado que uno de los principales indicadores del bienestar lo constituye ahora más que nunca el grado de aceptación o rechazo de la distribución de la renta (D_Y) y de las desigualdades que, como veremos, no son la misma cosa, vamos a hacerla depender directamente del nivel de vida de la población (V) y de la corrupción existente en los distintos países (C_r). Esto se recoge en la ecuación (1).

A su turno, el nivel de vida depende, como puede verse en la ecuación (2) del aumento de la renta (\dot{Y}), de la estructura y funcionamiento del mercado de trabajo (E_l), de la estructura y evolución salarial (E_w), de la estructura del sistema impositivo (E_t), y del porcentaje de paro, (U).

Por su parte, la corrupción depende fundamentalmente, de la eficiencia (E_f) de la gestión pública, del cumplimiento de la legalidad (L_e) y el correcto funcionamiento del marco institucional existente, de la transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno (T_r), así como del control de toda la Administración Estatal (C_p). (Ver ecuación (3)):

$$D_Y = f(V, Cr) \quad (1)$$

$$V = \varphi(\dot{Y}, E_l, E_w, E_t, U) \quad (2)$$

$$C_r = \psi(E_f, L_e, T_r, C_p) \quad (3)$$

$$I = D_Y + \alpha \quad (4)$$

Si nos detenemos en la ecuación (2) veremos que los niveles de calidad de vida dependen positivamente del crecimiento de la renta, siendo pues su derivada parcial, $\frac{\partial V}{\partial \dot{Y}} > 0$, pero ocurrirá lo contrario si el mercado de trabajo no está bien estructurado ni funciona adecuadamente, si la estructura y evolución de los sueldos y salarios no es

justa ni contribuye al aumento de la demanda agregada, si el sistema impositivo no cumple su misión redistributiva con arreglo a los principios de eficiencia y equidad, y si el nivel de paro es muy elevado, como es el caso notorio de España. Entonces tendríamos que:

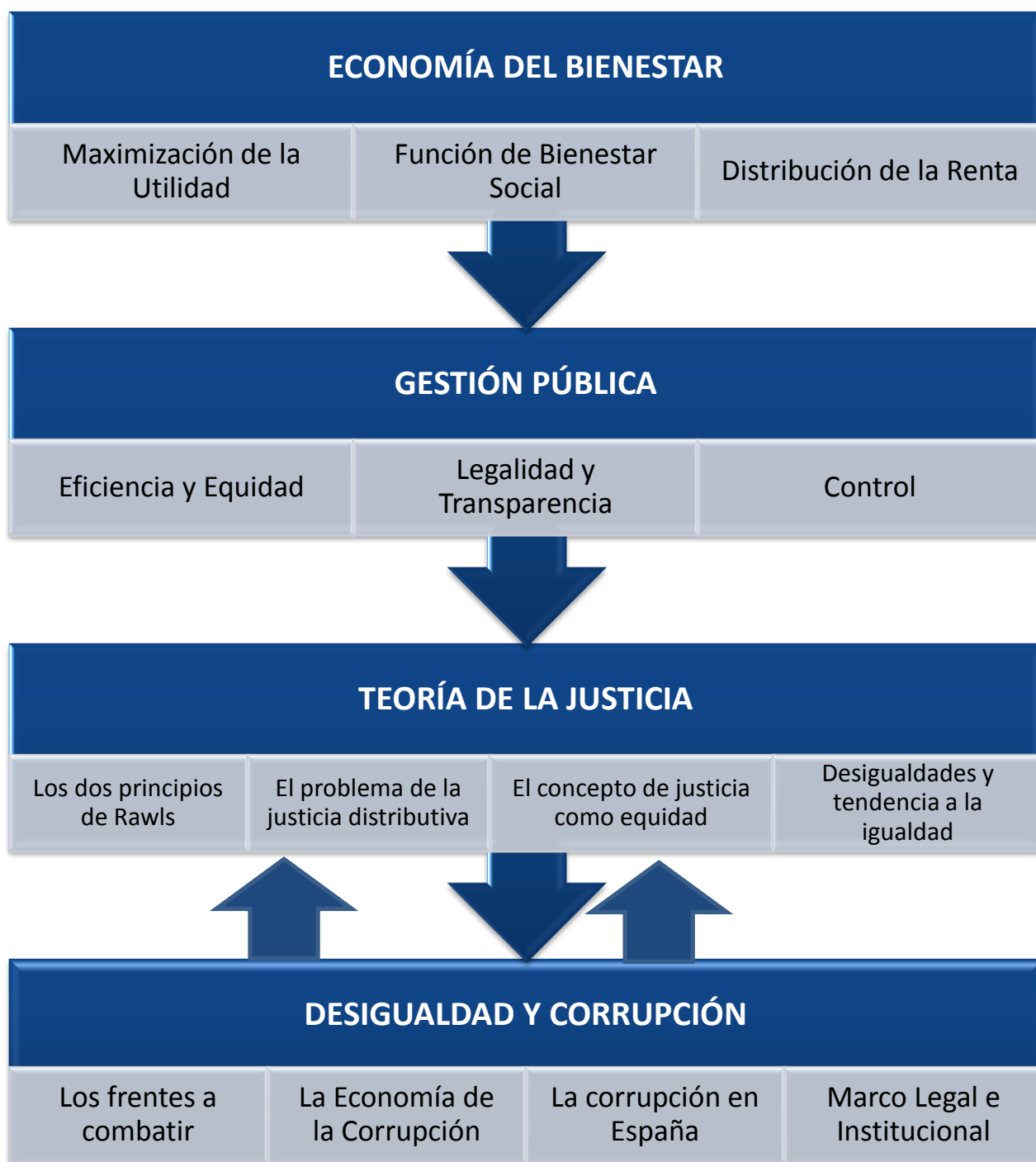
$$\frac{\partial V}{\partial Y} > 0; \quad \frac{\partial V}{\partial El} < 0; \quad \frac{\partial V}{\partial Ew} < 0; \quad \frac{\partial V}{\partial Et} < 0; \quad \frac{\partial V}{\partial U} < 0;$$

De igual manera podemos proceder con la ecuación (3), encontrándonos que en este caso el proceso está aún más claro, pues la corrupción existe o aumenta cuando la gestión pública no es eficiente, ni cumple con las leyes y disposiciones legales establecidas, ni constituye una actividad abierta y transparente, ni tampoco es objeto de un control interno y externo suficientemente ágil, contundente, y riguroso, lo que equivale a afirmar que el significado y contenido económico y social de estas relaciones y condiciones de primer orden se explicará con detalle en los capítulos correspondientes, o más en concreto, en los capítulos 3, 4, 5, 6 y 7 de la Tesis, sin olvidar pasar todas las fundamentaciones teóricas y los distintos razonamientos utilizables por el filtro de lo que se deduce y extraemos de la Teoría de la Justicia, nuestro marco de referencia fundamental.

$$\frac{\partial Cr}{\partial Ef} < 0; \quad \frac{\partial Cr}{\partial Le} < 0; \quad \frac{\partial Cr}{\partial Tr} < 0; \quad \frac{\partial Cr}{\partial C} < 0;$$

Aunque tendremos ocasión de entrar en ello con cierto detalle, dejemos claro que la ecuación (4) nos dice que hay una diferencia bien significativa entre la distribución de la renta, como objetivo importante de la política económica, y la igualdad, como uno de los componentes definitorios y tendenciales de la Economía del Bienestar, o si se prefiere, de un moderno Estado del Bienestar, y a la vez, un pilar básico de la justicia.

Todo cuanto hemos dicho hasta el momento con el propósito de adelantar una primera imagen de cómo puede establecerse una cadena de relaciones entre los componentes fundamentales de la economía del bienestar y de una nueva concepción del Estado de bienestar, por una parte, con el extendido y cada vez más preocupante y dañino fenómeno de la corrupción, puede, en esencia, esquematizarse de la forma que indicamos a continuación:



Como hemos adelantado, los capítulos 1 y 2 se dedican a tratar como marco de referencia, punto de partida y, en gran medida como base de cuanto vamos a desarrollar en el resto del texto, dos temas esenciales y de gran envergadura: *Política Económica y Economía del Bienestar*, por una parte, y *Estructura, alcance y significado de la Teoría de la Justicia*, por otra. Sobre la Economía del Bienestar hay una amplísima literatura que se ha visto reforzada por lo que hoy supone en una sociedad moderna y avanzada lo que denominamos Estado de Bienestar, principal e inexcusable objetivo de la política económica, y de la política a secas de cualquier país civilizado.

El estudio, primero, y la exposición, después, de lo que desde la obra seminal en 1971 del profesor de la Universidad de Harvard, John Rawls, conocemos como Teoría de la Justicia, constituye sin lugar a dudas una tarea más compleja, no siempre bien entendida ni carente de dificultad. En este sentido, el capítulo tercero constituye todo un reto que tenemos que asumir y al que tenemos que dar cumplida respuesta, analizando con el máximo rigor, pero con la exigible claridad, los diferentes enfoques que se contienen en esta original y valiente apuesta plasmada en el que quizás pueda considerarse el libro de filosofía política y moral más importante del siglo XX, un clásico a situar junto con Kant y Mill.

El capítulo 3, bajo el título de *“La política redistributiva en el ámbito de la teoría de la justicia”* constituye parte fundamental de esta Tesis, y en él, teniendo en cuenta el análisis realizado en los dos capítulos anteriores, cuyos contenidos acabamos de reseñar, se abordan los argumentos relacionados con la equidad, la justicia y la eficiencia como objetivos de política económica. Asimismo se analizan los principales indicadores de la distribución de la renta, en especial el denominado coeficiente de Gini, del que se da cumplida información referente a su evolución en los años de esta última crisis económica, comparando los resultados de España con los de los países más importantes de la Unión, (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) por un lado, y con los países que necesitaron ser rescatados en los momentos

más álgidos (Grecia, Irlanda y Portugal). Tras esta entrada o presentación del capítulo, nos detenemos, ya con más detalle, en la distribución de la renta en España, intentando explicar por qué nuestro país es el que tiene en estos últimos años y el coeficiente de Gini más elevado del conjunto Europeo.

No debe pasar inadvertido el hecho de haber elegido el problema de la distribución de la renta, y el más amplio de la desigualdad, como punto de arranque y de atención muy especial de nuestra investigación, dado que en los dos casos se trata de manifestaciones y/o indicadores de particular importancia en la Economía y en el Estado del Bienestar. Es por ello por lo que hemos partido en la primera ecuación expresando la distribución de la renta (D_Y) en función de los niveles de vida (tomando como base la Encuesta de Condiciones de Vida -ECV-), y del grado de corrupción que está soportando la sociedad partiendo, para su medición y comparación, de los datos que ofrece Transparencia Internacional, junto con otras fuentes de información.

Llegado a este punto de la Tesis iniciamos un largo recorrido por el alarmante y complejo sendero de la corrupción, primero con carácter general, interpretándola desde una óptica teórica como caso especial de la economía de la delincuencia, destacando sus tipos o modalidades, sus causas directas e indirectas, los efectos económicos, y la medición y evidencia empírica, para pasar seguidamente a poner de relieve, siempre en una visión general, el papel decisivo del control de la gestión pública, así como la transparencia de la misma, como medios e instrumentos para prevenir y luchar contra la corrupción. (Capítulos 4 y 5).

Con independencia de que en todo este análisis hagamos algunas referencias al caso de España, dedicaremos expresamente un amplio espacio en dos capítulos, el 6 y el 7, al marco legal e institucional en la lucha contra la corrupción en nuestro país, en primer lugar, y seguidamente a la exposición, ya más concreta y detallada, del impacto que la misma produce en la política económica y en nuestros niveles de bienestar.

El fenómeno corrosivo de la corrupción no es nada nuevo, pues ha existido en todo tiempo y lugar, pero en los inicios del siglo XXI, en una sociedad avanzada en todos sus vectores fundamentales, de ninguna manera puede justificarse ni ser tolerantes con ella, y sin embargo vivimos en estos años una verdadera plaga que continúa imparable a pesar de los grandes esfuerzos realizados por los distintos poderes, emanando disposiciones legales para combatirlas, primero, y haciéndolas cumplir, después. Pero algo no funciona debidamente, o la permisividad es notoria, cuando la *carcoma* no solamente no desaparece sino que se extiende y acentúa. Tendremos ocasión de ser más explícitos e ilustrativos cuando entremos en el análisis del caso español, con un número elevadísimo de causas pendientes, con cientos de imputados, provenientes la gran mayoría del sector público y de los sindicatos, y con una retahíla interminable de delitos cometidos y objeto de investigación policial y judicial.

Ya vimos en la primera ecuación del sencillo modelo con el que iniciábamos esta introducción que la corrupción (C_r) constituye una, por no decir la más importante, de las variables independientes que determina, junto con la evolución de los niveles de vida (V), el hecho de que la distribución de la renta (D_Y), variable dependiente que hemos elegido como representativa del Estado del Bienestar, evolucione de forma negativa, ampliándose la brecha entre ricos y pobres, como puede comprobarse calculando el coeficiente de Gini, entre otros indicadores.¹ Al respecto, y como más arriba hemos indicado, es España el país de la Unión Europea el que alcanzaba en el 2012 el coeficiente o índice más elevado, por las razones que tendremos ocasión de exponer a lo largo de esta Tesis.

¹ Desde un punto de vista estricto y riguroso, no puede afirmarse categóricamente que las variables V y C_r son independientes, ya que conceptos como la tasa de riesgo de pobreza que se recoge en la ECV tiene no poco que ver, aunque sea indirectamente, con el grado de corrupción de un país, pero puede asumirse que actúan como variables independientes. En Economía sucede con frecuencia, como cuando definimos una función de utilidad $Z = f(\dot{W}, U)$, que en este caso es en realidad una función de preferencia negativa o de desutilidad que el *policy-maker* trata de minimizar, en la que las variables independientes, tasa de aumento de los salarios monetarios (\dot{W}) y porcentaje de paro (U), se hallan relacionadas mediante la conocida ecuación de Phillips.

Habrá que conocer y analizar las fases que es preciso recorrer para llegar desde los fenómenos de corrupción a este fuerte empeoramiento de la distribución de la renta, y por ende de la desigualdad, recorrido en el que el tipo de política económica que se aplique resulta fundamental. Repárese en el hecho de que como avance e ilustración muy sintética de cuanto en su momento expondremos, la ecuación (2), y muy especialmente la (3), nos adelanta el camino que hemos de andar, o lo que es lo mismo, el método a seguir en el diseño de las relaciones macroeconómicas a tener en cuenta y a aplicar.

Por lo que se refiere al análisis específico del caso español, y a manera de balance de la capacidad legal existente en la lucha contra la corrupción, pasaremos revista a la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, cuyo Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la mencionada Ley Orgánica 10/1995, fue publicado por el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 4 de octubre de 2013; estudiaremos la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, un capítulo especialmente relevante y de gran actualidad en el ámbito de la economía de la delincuencia y del crimen organizado, y nos detendremos igualmente en la importantísima disposición legislativa que supone la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Obviamente la disposición de un marco legal completo, ágil y actualizado no resulta suficiente para erradicar de manera definitiva el grave mal de la corrupción, pues se necesita contar con una mejora sensible del nivel cultural así como con la recuperación de los valores morales y cívicos, pues aquella no debe plantearse de forma exclusiva en el campo de la responsabilidad pública, sino que es preciso considerarla en el ámbito de la sociedad en su conjunto. A continuación, y dentro de este mismo capítulo 6, se pondr  de relieve, de manera resumida, la importancia de las instituciones como soporte del marco legal analizado, destacando el papel decisivo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), responsable del control interno, y del Tribunal de

Cuentas, máximo órgano fiscalizador de la gestión y de las cuentas públicas como responsable, a su turno, del control externo.

El último capítulo o gran apartado de la Tesis aborda de forma amplia y detallada el problema de la corrupción en España y su impacto en la política económica y en el bienestar de los ciudadanos, en un extenso análisis que nos conduce a verificar cuanto hemos planteado como objetivo de la Tesis, y que ya apuntábamos en la Introducción. En dicho análisis penetramos en la realidad española con una referencia a los momentos que se viven en la actualidad, empleando ilustrativos ejemplos y datos que dan una idea de la magnitud del problema, por una parte, y de la parsimonia con la que en no pocos casos se mueve la justicia.

Se abordan en este capítulo de cierre los sectores de riesgo en lo que respecta a la corrupción, deteniéndonos preferentemente en el comportamiento de los partidos políticos, los sindicatos, y las corporaciones locales, como los que se han significado de manera más clara en una gestión poco escrupulosa de los recursos públicos, incurriendo, como ya se apuntaba anteriormente, en todo tipo de delito relacionado con la administración estatal en connivencia, obviamente, con empresarios y agentes sociales.

El último epígrafe de este capítulo merece mención aparte, pues en él se intenta una valoración del impacto de la corrupción, en todas sus modalidades, en la política económica del país y en los niveles de bienestar, incluyendo en éstos las condiciones de vida medidas a través del conocimiento de los ingresos medios de los hogares, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, el acceso a los bienes y servicios públicos, el porcentaje de paro y, *last but not least*, la evolución de la distribución de la renta y el aumento de la desigualdad.

Respecto a este último punto, al que se le concede mucha importancia en esta Tesis, hay que recordar que en etapas anteriores el problema de la distribución de la renta se planteaba en un plano estrictamente teórico, realizándose un largo recorrido

desde los modelos clásicos a los post-keynesianos, pasando por los neoclásicos, por los neo-ricardianos, y por el análisis neo-keynesiano, abordándose temas relativos, fundamentalmente, a la influencia mutua entre distribución y crecimiento. En la actualidad, como puede deducirse de cuanto hemos dicho hasta el momento, sin renunciar a formalizaciones y planteamientos teóricos, resulta imprescindible tratar la materia con una óptica más amplia y tomando en consideración sus consecuencias e implicaciones desde una perspectiva general que contempla factores y problemas éticos, políticos y sociales: *It is indeed rather difficult to study how the total produce of a society is shared among its members without having to consider whether it is 'just' or 'unjust', 'fair' or 'unfair'*.²

Este enfoque nos parece oportuno y necesario, y en la línea de cuanto se ha venido manifestando, ante este estado de cosas en el que nos hemos deslizado peligrosamente hacia la abdicación moral, entendemos que resulta exigible e inaplazable reconsiderar el contenido, alcance y posibilidades de la Teoría de la Justicia con el fin de estrechar con ella la relación existente de los problemas que hemos venido considerando que, como el de la corrupción, atentan seriamente contra el bienestar que la sociedad parecía haber alcanzado, y que dibujan un panorama altamente preocupante y nada esperanzador.

No es nada nuevo, y con ello concluimos esta breve introducción, el hecho de que la Ciencia Económica, desde sus orígenes y momentos más creativos, nunca ha perdido de vista este tipo de conexión con otras parcelas del saber, como ahora lo estamos haciendo con el campo decisivo de la justicia, pues se ha relacionado en todo momento, con el paréntesis de un determinismo reduccionista tan imposible como forzado, con la filosofía moral, con la filosofía del derecho y con la teoría política, además, por supuesto, de su provechosa conexión con las matemáticas, la Física y alguna otra ciencia de la naturaleza.

² ATKINSON, A. B. and BOURGUIGNON, F. (2000): p. 41.
Ver también: FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2014): Capítulo II.

Esto es tan cierto que a finales de los noventa se publicaban obras en las que se avanzaba hasta el punto de ir más allá de imbricar los principales problemas económicos en el ámbito de la Teoría de la Justicia tal como la concibe Rawls, y dando un paso decisivo y nada fácil de estructurar, se hablaba ya de *Teorías Económicas de la Justicia*, abordando con profundidad y rigor el análisis sobre la eficiencia en el sentido de Pareto, la teoría de la elección social inspirada en los trabajos de Arrow, el debate desde una óptica muy especial entre utilitarismo e igualitarismo, la polémica cuestión en torno a la aversión social por la desigualdad, los trabajos consagrados a los derechos y libertades, los dedicados a la teoría de juegos cooperativos, o la definición en los modelos económicos de los criterios ordinarios de equidad.³ En la obra que acabamos de citar como representativa de este movimiento de avance y de síntesis, hay que destacar el capítulo 4, en el que se pasa revista a los métodos e índices para medir las desigualdades con el rigor de formalización matemática característico de los economistas franceses.⁴

En relación con ello no hay que olvidar que en una de las etapas más recientes o cercanas del utilitarismo se trataba de sentar las bases de una teoría de la justicia, como sucede con los trabajos, entre otros, de de R.M. Hare, J.J. Smart, P. Singer y J. Harsanyi. Este último, sin duda el más destacado, planteaba lo que se denomina *utilitarismo de la preferencia* mediante la reconsideración de algunos de los presupuestos implícitos en las proposiciones benthamianas, sin abandonar el compromiso nuclear de interpretar o formular cuestiones y problemas relativos a la justicia como cuestiones y problemas de maximización del bienestar colectivo. En realidad el enfoque de Harsanyi supone asumir que la ética forma parte de una teoría amplia y general del comportamiento racional.⁵

³ FLEURBAEY, Marc. (1996): pp. 9-29.

⁴ FLEURBAEY, Marc. (1996): pp. 102-124.

⁵ HARSANYI, John. (1955): pp. 43-45

Ver también HARSANYI, John. (1977) y SEN, Amartya (1976): pp. 174-179

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2004): pp. 296-300.

Y en lo relativo a nuestro propósito a lo largo de las páginas que seguirán, cabe decir que en esencia lo que se perseguía con este movimiento era dejar constancia de que en las fronteras de la economía pública y de la filosofía política, las teorías económicas de la justicia venían a constituir un vasto dominio en el que coexisten diferentes y grandes escuelas de pensamiento que buscan encontrar y definir de la forma más rigurosa posible criterios de evaluación de la sociedad, al mismo tiempo que reglas claras y precisas de asignación de los recursos. Y no sólo eso, sino buscar en planteamientos concretos dentro de las variantes de la Teoría de la Justicia, ideas, modelos y propuestas que, a modo de un nuevo contrato social de nuestros tiempos, permita garantizar los niveles de bienestar propios de toda democracia, combatiendo todo cuanto suponga un obstáculo para conseguir este objetivo, como es el caso extremadamente preocupante e inadmisibles de la corrupción.

Pero ha llegado el momento de entrar de lleno en materia, desentrañando y desarrollando con la suficiente amplitud las ideas y cuestiones que sobre el tema elegido hemos venido dejando caer en esta, quizás atípica, como decíamos al principio, manera de presentar el contenido y la razón de ser del trabajo que presentamos como Tesis Doctoral.

CAPÍTULO 1

ESTADO DEL BIENESTAR, ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y POLÍTICA ECONÓMICA

El Estado del Bienestar, la Economía del Bienestar y la Política Económica delimitan un triángulo que ha tenido y tiene una gran resonancia y trascendencia en el desarrollo de la Ciencia Económica, concebida de manera transversal, y en la evolución y progreso del modo de vida que ha experimentado la sociedad. Procedamos, en primer lugar, a definir y ubicar conceptualmente cada uno de estos lados del triángulo.

Sabemos, por una parte, que la Economía es una ciencia finalista, teleológica, dentro del campo de las ciencias sociales, que persigue el logro de unos objetivos que mejoren los niveles de vida y la satisfacción material de un colectivo, utilizando para ello un conjunto de medidas o instrumentos elegidos en función de lo que se determina o desprende del análisis positivo de la realidad económica, a través del empleo de modelos y/o teorías. Se ve claro, pues, que en la Ciencia Económica se puede hablar de una rama positiva, la Teoría Económica, y de una rama normativa, la Política Económica, unidas de manera indisoluble, de modo que el análisis teórico en el plano positivo se legitima y culmina en su proyección en la vertiente normativa, a la que, a su vez, sirve de soporte y justificación rigurosos. Así, y como puede comprobarse en las principales aportaciones en el campo de la Ciencia Económica, lo racional es real, y lo real es racional.

La Economía del Bienestar constituye un capítulo rico, extenso e importantísimo a la hora de estudiar el contenido y la evolución de la Política Económica, estando siempre presente en cualquier texto sobre la misma, y a ella le dedicaremos la atención que merece. Pero previamente vamos a detenernos en algunas consideraciones sobre el Estado del Bienestar que, evidentemente, no es la misma cosa, aunque hay que reconocer que en la actualidad se emplea con más frecuencia esta expresión que la de Economía del Bienestar, relegada al ámbito del mundo académico y a la literatura económica, en general, y sobre la política económica, en particular.

1.1. El Estado del Bienestar

Se atribuye a William Temple, Arzobispo de Canterbury, el uso por primera vez del término *Welfare State* (Estado del Bienestar), en el año 1945, y se suele afirmar que su nacimiento tiene lugar entre 1880 y 1914, aunque algunos autores trasladan esta fecha al período que se inicia después de la Segunda Guerra Mundial.

Desde la Poor Law isabelina de 1601 en Inglaterra, hasta la cumbre sobre el Clima celebrada en New York en septiembre de 2014, largo ha sido el camino recorrido en pos de la conquista y el mantenimiento de cotas aceptables de bienestar. El éxito alcanzado ha sido errático y desigual, con momentos de claro avance o de perceptible retroceso. Durante el siglo XIX se dieron pasos hacia delante de cierta importancia. En efecto, en Inglaterra, caso básico e ilustrativo, al comienzo de la primera época victoriana, en el año 1832, se firma el *Reform Act*, conjunto de medidas para luchar contra las consecuencias de la Revolución Industrial. Puede decirse que con ello tiene lugar el nacimiento del Estado del Bienestar que, en esta primera fase, duraría hasta 1854.

En un segundo período, *late victorian collectivism*, que abarca de 1865 a 1900, se prosiguió en la línea de nuevas conquistas sociales bajo los auspicios del reformismo de Gladstone o del estado tradicionalista y evolutivo de Disraeli. En el período 1900 a 1914, el objetivo del naciente y titubeante *Welfare State* se limitaba o concretaba en el intento de alcanzar el mínimo nacional de bienestar. En el espacio de tiempo comprendido entre este año y el final de la Segunda Guerra Mundial se intensificaron los esfuerzos, apareciendo las primeras preocupaciones por la

conservación del medio ambiente como objetivo a perseguir, además de la educación, la salud y el empleo.⁶

Efectivamente, en 1932 se elabora *The Town and Country Planning Act*, ocho años después surge el *Barlow Report*, y con el famoso *Beveridge Report*, en el que se potencia el papel de la educación y del medio ambiente, entre otros aspectos básicos, se inicia la nueva etapa de lo que se ha denominado el *British Welfare State* o la *British revolution*. Pero la reconstrucción de la postguerra, el fuerte impacto de la teoría de Keynes y el largo y floreciente período de pleno empleo, estabilidad de precios y altas tasas de crecimiento, fue postergando la preocupación social en términos *cualitativos*, a favor de un espectacular avance *cuantitativo*.

No puede hablarse de los orígenes del Estado del Bienestar sin referirnos a la figura de Otto von Bismarck, para el cual, conforme a la tradición prusiana y alemana el Estado era competente, benéfico y prestigioso, residiendo el peligro en la activa militancia de la clase obrera industrial, en rápido crecimiento, con su ostensible proclividad a las ideas revolucionarias, especialmente las derivadas del pensamiento de Karl Marx, que fallecía en 1883, el mismo año en el que nacían Keynes y Schumpeter. Precisamente el temor a la potencial revolución supuso para Bismarck un incentivo para las reformas sociales, destacando su actuación como Canciller de Alemania con la implantación del seguro público de salud en ese mismo año de 1883, cargado de tantos acontecimientos importantes, la aprobación de un seguro de accidentes en 1884, y el reconocimiento de un seguro de pensiones en 1889, un año antes de concluir su mandato.

La experiencia alemana en el siglo XIX tuvo el mérito, a pesar de las críticas de que ha sido objeto, de incitar a otros países, como Dinamarca, Bélgica y Suiza, a

⁶ Sobre la evolución del Estado del Bienestar en Inglaterra ver:
BIRCH, R. C. (1974).
FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1982): pp. 269-271.

seguir su ejemplo e iniciar el mismo tipo de reforma, destacando incluso respecto a Inglaterra, ya que llegó a establecer una legislación sobre seguridad social, cuando el gobierno liberal británico de 1906 a 1914 hizo todo lo posible porque ese tipo de iniciativa o avance no se llevara a cabo.⁷

Después de la verdadera etapa de nacimiento, que como decíamos al principio de este apartado algunos autores sitúan entre 1880 y 1914, omitiendo, por tanto, las iniciativas y políticas emprendidas con anterioridad en Inglaterra, el Estado del Bienestar conoce una época de crecimiento que va desde 1920 hasta 1975, considerándose *the Golden Age of the Welfare State* el subperíodo 1945-1975. Esta segunda periodificación resulta más clara y evidente, pues la aplicación de una política económica keynesiana después de la segunda guerra mundial, con altas tasas de crecimiento económico y de empleo, facilitó un avance decisivo de los gastos sociales que contribuyó a una configuración progresiva de lo que terminaría por convertirse de manera definitiva en lo que hoy entendemos por Estado del Bienestar.

Tras este largo período de estabilidad y prosperidad, verdadero acicate en lo que respecta a la consolidación y mejora del Estado de Bienestar, vivimos una etapa de crisis, con inflación y estancamiento, debida a un aumento descomunal de los precios del petróleo, y que duraría hasta el año 1983, lo que sin duda, y a pesar de los esfuerzos realizados, vino a ralentizar el avance hasta entonces conseguido. A ello sigue, sucesivamente, sendos períodos de recuperación (1983-1991), y de recesión (1991-1994), hasta llegar a una fase más amplia que va del año 1995 al 2007, fase de convergencia con Europa, de estabilidad y de crecimiento que se ve bruscamente interrumpida por la crisis financiera que se inicia con la histeria bursátil del lunes 21 de enero de 2008, y de la que parece que estamos saliendo en este año de 2014.⁸

⁷ BRIGGS, Asa (2002): pp. 21-25.

⁸ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2010b): pp. 15-22.

PIERSON, Christopher. (1999): pp. 102-129.

Es fácil comprender que estos continuos vaivenes, y en especial la gravísima crisis que hemos estado padeciendo estos últimos seis años, acompañada de severas medidas de austeridad y restricciones, haya podido afectar seriamente a la estructura de nuestro Estado del Bienestar, aunque preciso es reconocer que los gobiernos sucesivos, a pesar del duro condicionamiento de las autoridades europeas, han mitigado en la medida de lo posible este efecto negativo, pudiéndose afirmar que los componentes básicos, como son la sanidad pública, la educación, la seguridad y las pensiones han podido mantenerse en unos niveles muy aceptables, especialmente la primera de las áreas citadas.⁹

Las convulsiones económicas que se han estado produciendo, y la aplicación generalizada, al menos en la Unión Europea, de un modelo de política económica excesivamente radical, han dado lugar a dudas sistemáticas sobre la viabilidad y el mantenimiento del Estado de Bienestar tal como hoy se entiende y se concibe. Pero hay algo que no podemos pasar por alto, y es el hecho incuestionable de que a estas alturas, avanzando en el tercer milenio, un satisfactorio Estado del Bienestar constituye parte esencial y consustancial de la democracia.

Dejando inequívoca constancia de ello, resulta comprensible que el contenido y la interpretación que hay que dar al Estado del Bienestar haya evolucionado, experimentando cambios sensibles. Ello es así porque asistimos, con crisis o sin ella, a una nueva era de la política social, a una nueva agenda, a un nuevo consenso, a un nuevo orden y un nuevo paradigma, y como remate y complemento de estos cambios, a una nueva política y actuación del Estado del Bienestar.¹⁰

⁹ Repárese que, aunque nuestro análisis tiene carácter general, en este punto concreto, a manera de ejemplo, nos estamos refiriendo al caso de España.

¹⁰ Algunos autores han analizado el paso del Estado del Bienestar clásico, al modelo reestructurado, en una segunda fase, y a la concepción moderna, en tercer lugar. Ver sobre ello: POWELL, Martin and HEWITT, Martin. (2002): pp. 1-21.

Llegado a este punto, y como anunciábamos al principio de este capítulo, vamos a entrar en el campo de la Economía del Bienestar (*Welfare Economics*), pasando revista, en sus respectivos epígrafes, a las diferentes fases o etapas de la misma.

1.2. La Economía del Bienestar Clásica

Puede afirmarse que la Economía del Bienestar como enfoque de la Política Económica trata de definir algún criterio u objetivo supremo de la misma, algún indicador social que maximizar, de modo que los problemas de política económica puedan formularse con precisión e incluso en términos matemáticos como problemas de maximización, o de forma que puedan ser susceptibles de contraste con una posición ideal de máximo o de óptimo. En efecto, el problema fundamental de la Economía del Bienestar se concreta en alcanzar una situación óptima, entendida como un conjunto de posiciones que se considera mejor que otras posibles. Pero la forma de alcanzar esta situación óptima y sus consecuencias han sido abordadas con criterios diversos, pudiéndose distinguir entre lo que podríamos llamar la Economía del Bienestar clásica, por una parte, y la Nueva Economía del Bienestar, por otra, debiéndose considerar en tercer lugar la que en 1982 el profesor Fernández Díaz definió como la Novísima Economía del Bienestar o *Newest Welfare Economics*.

En la primera etapa hay que destacar las figuras de Pigou, Pareto y Barone, sobre cuyas aportaciones haremos un breve resumen. El primero a considerar es el profesor A. C. Pigou, cuya obra *The Economics of Welfare*, publicada en 1920, da nombre a toda esta corriente de pensamiento. Pigou parte de la concepción utilitarista de Bentham, hereda de su maestro Marshall los conceptos referentes a la renta nacional y al empleo del metro monetario, y de Sidgwick, la posibilidad de divergencia entre intereses individuales e intereses sociales a través de la

comparación entre el producto marginal neto privado y el producto marginal neto social.

Para Pigou la economía del bienestar consiste en el planteamiento de un objetivo económico considerado socialmente como deseable en el que se persigue la maximización del bienestar económico que, en principio no se identifica con el bienestar general. A este respecto, aunque no sea posible conocer científicamente la relación exacta entre el bienestar económico y el bienestar social total, Pigou mantiene que un cambio en el primero da lugar a un cambio de la misma dirección del bienestar social. De hecho Pigou se refiere, cuando habla de bienestar, a los aspectos económicos de la vida que son susceptibles de medición en términos monetarios, considerando la renta nacional como índice aproximado del bienestar económico, es decir, como su base o fundamento material.¹¹

De esta relación entre bienestar económico y renta nacional se obtienen dos tipos de efectos: *efectos volumen* y *efectos distribución*. El primero nos viene a decir que siempre que no disminuya la participación de la renta de los perceptores menos dotados (de renta), y que no intervengan causas ajenas al proceso, todo aumento en el volumen total de la renta nacional se traduce, por lo general, en un aumento del bienestar económico. El segundo, por su parte, nos dice que toda causa que no haga aumentar la parte de renta realmente percibida por los poseedores de rentas escasas, siempre que no implique una disminución en el volumen de la renta nacional, supondrá un aumento, en líneas generales, del bienestar económico.¹²

En resumen, y a los efectos que nos interesa, puede afirmarse que Pigou asigna a la Política Económica dos tareas fundamentales: transferir rentas de los que poseen más volumen a los que poseen menos, y mejorar la utilización de los recursos productivos. La hipótesis de que toda variación en el bienestar económico determina

¹¹ FIGUEROA MARTÍNEZ, Emilio (1969): pp. 63-66.

¹² CAFFÈ, Federico (1966): pp. 89-91.

una variación en el bienestar social y la métrica cardinal de la utilidad, quizás sean los dos puntos débiles del análisis de Pigou. Especialmente en este último punto centra su crítica Pareto, quien concibe la economía del bienestar en términos de niveles en vez de sumas o cantidades, es decir, en magnitudes ordinales en vez de cardinales.

La obra de Vilfredo Pareto y su concepción de óptimo de bienestar es de 1906, y en ella deja claro que la economía del bienestar puede prescindir de las comparaciones interpersonales de utilidad, aunque ello no le induce a renunciar al concepto de una posición de máximo o de óptimo referida a la colectividad en su conjunto. A este respecto, Pareto distingue entre *máximo de una colectividad* y *máximo para una colectividad*. La noción de máximo de una colectividad requiere que ésta sea considerada como una persona, en tanto que las ideas de máximo para una colectividad expresan una situación de la cual la colectividad considerada no puede alejarse sin daño de alguno de sus componentes, aunque otros obtuviesen ventaja. En este sentido, el óptimo de Pareto lo define Mishan como *una posición desde la cual no es posible, mediante una reasignación de factores, mejorar a alguien sin empeorar, por lo menos, a una persona*.¹³

Con cierta frecuencia, y a pesar de su lógica irrefutable, la postura paretiana ha sido criticada fundamentalmente en dos aspectos: el de la distribución y el de su efecto negativo sobre la operatividad de la política económica. En el primer caso cabría señalar que, según una concepción pura paretiana, un incremento de la renta de los más ricos que no vaya en perjuicio de los más pobres, supondría el paso a un nuevo óptimo, acentuándose en la nueva situación las diferencias entre unos y otros. Como señalaba el profesor Emilio de Figueroa, *la elegante solución teórica del óptimo individual no resuelve, sin embargo, el problema del óptimo social, que*

¹³ MISHAN, E. J. (1966): p. 247.

*depende no sólo de la mejor asignación de los recursos, sino también de la distribución de la renta que queda indeterminada en el planteamiento paretiano.*¹⁴

En el segundo aspecto cabe señalar la dificultad de aplicar en la ejecución de una política económica criterios paretianos, pues como dice Hutchison, *no hubiera dejado de ejercer unos efectos paralizadores políticamente hablando.*¹⁵ Esto es así porque cualquier cambio político-económico habría sido inviable en el momento en que cualquier miembro de la sociedad se sintiera perjudicado.

Finalmente, Enrico Barone, que publicaba en 1908 su obra *Principi di economia politica*, tercera figura de lo que hemos denominado primera fase de la economía del bienestar, o economía del bienestar clásica, y considerado fundador de la teoría pura de la economía socialista, presentaba de forma más explícita la configuración paretiana del óptimo social, expresando las ventajas y perjuicios eventuales en términos monetarios, y ampliando el contraste al caso en el que el cambio perjudicase a algún miembro de la sociedad.

1.3. La Nueva Economía del Bienestar

En el ocaso de los años treinta aparece una nueva corriente conocida con el nombre de New Welfare Economics que agrupa, entre otros, los nombres de Bergson, Kaldor, Hicks, Scitovsky, Samuelson, Little, Arrow y Graaff. En esta segunda etapa, siguiendo la estela que dejara Barone, la economía del bienestar gira en torno a dos conceptos fundamentales: el *principio de compensación* y la *función del bienestar social*. El punto de partida de la tendencia basada en el principio de compensación lo podemos hallar en la reacción de Nicholas Kaldor a la polémica mantenida entre

¹⁴ FIGUEROA MARTÍNEZ, Emilio. (1969): p. 69.

¹⁵ HUTCHISON, T. W. ((1971): p. 191.

Harrod y Robbins. Esta reacción de Kaldor, gran economista de origen húngaro y nombrado Lord por la Reina de Inglaterra, apareció publicada en 1939 en el *Economic Journal*, y consistía en lo siguiente. Partiendo de la famosa y controvertida Ley del Grano de 1846, Kaldor consideraba necesario confrontar las pérdidas sufridas por unos miembros de la colectividad, con las ganancias de los otros. Además, y esto es lo importante y original, se podría mantener siempre la distribución de la renta a través de una acción del gobierno encaminada a indemnizar las pérdidas de los propietarios de la tierra con medios obtenidos mediante cantidades detraídas de los que resultaban beneficiados.¹⁶

Siguiendo esta misma línea, Hicks viene a reforzar el enfoque de Kaldor distinguiendo, por una parte, aquella situación en la cual unos resultan perjudicados mientras que otros salen favorecidos, de aquella otra en la que algunos de los miembros de la colectividad se ven beneficiados, sin que ello suponga daño alguno para los restantes. Respecto a la primera de las dos situaciones señaladas, Hicks respalda a Kaldor al poner de relieve la importancia de la indemnización, aunque ello no implique siempre su pago efectivo. En este sentido, Hicks hace hincapié en la necesidad de considerar con sumo cuidado la relación entre eficiencia y distribución.

Respecto al concepto de función de bienestar, destaca el enfoque de Bergson, cuya *social-welfare function* sirve de punto de partida para la otra de las dos corrientes consideradas. En su función de bienestar social, Bergson, que mantiene el carácter ordinal de las preferencias individuales, considera tanto los aspectos de eficacia productiva como los de la distribución. En esencia se trata de que los individuos de una colectividad, siguiendo una escala de preferencia, elaboren una función con aquellos elementos que integran y determinan su bienestar, teniendo en cuenta las diversas alternativas. En una segunda fase, la función de bienestar social

¹⁶ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (1979): pp. 99-103.

permite el paso de las preferencias individuales a las preferencias de la colectividad considerada en su conjunto.

Los problemas que existen en este proceso han sido analizados sucesivamente por Samuelson y Arrow, que desarrollaron la función de bienestar social en situaciones más complejas, y hay que poner de relieve que los autores que se han ocupado de la función de bienestar social opinan que los economistas no deben expresar sus preferencias respecto a la estructura de esta función, limitándose a observar los efectos que, sobre la base de la misma, producen determinadas medidas de política económica.

1.4. La Novísima Economía del Bienestar

En realidad, lo que en su momento se denominó *Novísima Economía del Bienestar* por iniciativa del director de esta Tesis, consistió, fundamentalmente en un ataque a la nueva economía del bienestar proveniente de dos frentes bien distintos, uno de ellos situado en el propio reducto de la economía del bienestar, y el otro, más radical y lapidario, ubicado en un contexto bien distinto. La original denominación se refiere, como es fácil comprender, al conjunto de críticas que emanan del primero de estos frentes. El análisis crítico de la economía del bienestar surgido en el seno de la misma puede hacerse, y de hecho así ha ocurrido, bien desde una perspectiva global o general, o bien contemplando aspectos específicos, aunque esenciales y de gran transcendencia.

En primer lugar nos encontramos con planteamientos en el límite, como el de Nath, o con una crítica a la vez clara y refinada, precisa y compleja, como la de Hutchison. Por lo que se refiere a Nath, empieza por negar, en cierto sentido, la propia existencia de la economía del bienestar, sugiriendo que todo o nada es

economía del bienestar, o lo que es lo mismo, que la economía aplicada, la economía del bienestar, la política económica y la economía del bienestar aplicada son la misma cosa, algo que, en nuestra opinión ni es cierto ni parece muy riguroso. Quizás la explicación esté en que Nath pone en entredicho la existencia de una economía del bienestar a priori, entendiendo por ella la que basa sus proposiciones en juicios de valor ampliamente aceptables, no controvertibles, y más o menos objetivos. Pero aunque esta economía del bienestar a priori haya resultado estéril, en su opinión puede hablarse de una economía del bienestar *ad hoc*, más fértil, consistente en un estudio de problemas de economía aplicada a la luz de las teorías económicas positivas y de algunos juicios de valor explícitos que el economista introduce por sí mismo, o que viene dado por el parlamento. En cualquier caso, apostilla Nath, los juicios de valor no son sino juicios de valor, aseveración lacónica pero cargada de realismo.

Para Hutchison está claro que el objetivo de la política económica de maximizar el bienestar, amplio y aparentemente incontrovertible, está destinado a reducir a un mínimo el número de juicios de valor y de elecciones entre políticas. Pero es que, como afirma Graaff, la esencia del método de la economía del bienestar es empezar a partir de juicios de valor incontrovertibles. La economía del bienestar, dice Hutchison, se formula dentro del marco o como parte integrante de una ciencia positiva de lo que es y tiende a ser, y no de una ciencia normativa de lo que debe ser. *Es precisamente esta pretensión o intento de la economía del bienestar, o la actitud que representa o fomenta, la que origina tan gran confusión al discutir las distintas políticas, en la cual la elección es más eliminada que elucidada.*¹⁷

En cuanto al objetivo básico del logro del óptimo bienestar económico Hutchison opina que constituye, sin lugar a dudas, un planteamiento claramente monista. Si se trata de ir hacia la dilucidación de las elecciones entre diferentes

¹⁷ HUTCHISON, T. W. (1971): P. 185.

políticas, más bien que eliminar los juicios de valor, hay que romper el enfoque monista y llevar a cabo una formulación pluralista de conjuntos de objetivos, explicitando al máximo, por supuesto, los juicios de valor.

Aunque podríamos detenernos en el análisis de otros autores, preferimos, sin embargo, detenernos ahora en dos de los apartados más importantes dentro del campo de la novísima economía del bienestar: el *teorema de la imposibilidad de Arrow*, y la *teoría del second-best*. Puede ser que ninguno de los dos nos lleve a buen puerto, pues el riguroso análisis de Arrow, como veremos y reza textualmente el título, nos demuestra la imposibilidad de contar con una función de bienestar social, en tanto que el segundo, como comentaremos, desde un punto de vista epistemológico no se mantiene en pie.

Es bien sabido que el teorema de Arrow supone un ataque a la función de bienestar social propuesta por Bergson en 1938 y desarrollada posteriormente por Samuelson en 1947. De forma sintética puede decirse que Arrow trataba de encontrar respuestas a los interrogantes siguientes: ¿En qué medida o de qué forma la función de bienestar depende de la ordenación de preferencias individuales?, o lo que es lo mismo, ¿cuál sería la regla de elección colectiva?

La concepción de Arrow de la función de bienestar social difiere en parte de la definición originaria de Bergson y Samuelson, ya que para el primero una función de bienestar social es una regla de elección colectiva que especifica un orden de preferencias de la sociedad. Pero Arrow es más taxativo y establece las condiciones concretas para que pueda existir una función de bienestar social que, a su vez, tienen que cumplir los dos axiomas básicos siguientes:

Axioma I

$$\forall (x, y) [xPy; yPx; xIy]$$

Es decir, para cualquier par de alternativas x e y , o bien x es preferida a y , o y es preferida a x , o las dos son indiferentes.

Axioma II

$$\forall (x, y, z) [xPy, yPz; xIy, yIz \rightarrow xPz; xIz]$$

O lo que es lo mismo, si x es preferido o indiferente a y , e y es preferido o indiferente a z , entonces x debe ser preferido o indiferente a z .

Planteados así los axiomas, Keneth Arrow¹³ postula las cinco condiciones siguientes:

- 1º. (*Free triple condition*). Dadas tres alternativas cualesquiera, sin importar cuáles son las ordenaciones individuales de estas alternativas, la función de bienestar social debe dar lugar a una ordenación social de preferencias (relacionada y transitiva).
- 2º. (*Non.negative association*). La función de bienestar social tiene que permitir que la ordenación social responda positivamente a las alteraciones en las apreciaciones individuales, o al menos, no negativamente.
- 3º. (*Independence of irrelevant alternatives*). La ordenación social de un conjunto de alternativas dependería solamente de las ordenaciones establecidas por los

individuos sobre este conjunto, y no de la existencia de alternativas fuera de este conjunto.

- 4°. (*Non-imposition*). La función de bienestar social no debe ser impuesta.
- 5°. (*Non-dictatorship*). La función de bienestar social no debe ser dictatorial, en el sentido de que las ordenaciones sociales no se determinan tan sólo por las preferencias de un miembro concreto de la sociedad.

Resumiendo, lo que Arrow concluye es que no puede existir una función de bienestar social que cumpla simultáneamente estas condiciones, resultado que es conocido como el teorema de la imposibilidad. Según algunos autores tan sólo hay dos caminos o procedimientos para escapar de las consecuencias del teorema: vía la cardinalización para eludir la condición tercera, o vía la imposición de restricciones en el dominio de las preferencias individuales. Pero ambas vías ofrecen serios obstáculos para lograrse, por lo que puede afirmarse que el problema planteado por Arrow permanece como una barrera difícilmente franqueable.

La *teoría del second best*, el segundo de los grandes apartados citados, surgió inicialmente como un intento de superar o mejorar la Welfare Economics para huir del rígido corsé del óptimo paretiano. Los economistas neoclásicos pensaban que si por alguna razón una de las condiciones marginalistas del óptimo paretiano no se cumplía o alcanzaba, seguía siendo deseable satisfacer las condiciones restantes. Esta argumentación, como manifestábamos con anterioridad es absolutamente inadmisibile, por muy atractiva que pueda parecer la formalización que llevan a cabo Lipsey y Lancaster, y ello porque conculca principios fundamentales de la metodología científica. Tal fallida y poco rigurosa pretensión en el marco de la Novísima Economía del Bienestar nos recuerda, por la analogía de los argumentos empleados, el conocido teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson, dentro del cuadro

general de las teorías del comercio internacional. Aquí se exigía el cumplimiento de nueve condiciones para garantizar la validez del teorema, que venía a explicar el funcionamiento del intercambio internacional, y aquí también se decía por voces muy autorizadas, que si no se cumplían algunas de las nueve condiciones, el teorema continuaba siendo válido o aprovechable. Otra aparatosa y lamentable pérdida de tiempo y falta de rigor.¹⁸

Hasta aquí hemos ofrecido una semblanza fugaz de la acción desarrollada, más o menos conscientemente, contra la economía del bienestar dentro de sus propios límites, es decir, en el reducto de la que estamos denominando Newest Welfare Economics. Para completar la visión de esta tercera fase de la NWE, es preciso al menos una alusión a lo que en aquellos momentos, años setenta del siglo pasado, supuso el pensamiento al respecto y la influencia de la llamada Nueva Izquierda.

Aunque esta corriente heterodoxa no presenta una idea clara desde el punto de vista económico, existe un conjunto de principios, más cargado de denuncias que de propuestas, a través de los cuales se efectúa un ataque frontal e implacable de la teoría económica tradicional, y por extensión a la Economía del Bienestar. Las críticas más significativas a nuestros efectos son las siguientes:¹⁹

- Las preferencias están manipuladas por los grupos de poder establecidos, por lo que no merecen ser respetadas.
- Crítica a la teoría tradicional de la distribución, por basarse, en lo fundamental, en el análisis de la productividad marginal.
- Crítica al enfoque tradicional de la asignación de recursos dados los gustos, por ser demasiado parcial.

¹⁸ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1979): pp. 191-194.

¹⁹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1979): pp. 195-197.

- No se ha contemplado con suficiente atención los aspectos y problemas que hacen referencia a la calidad de la vida.
- Crítica del análisis marginal y de los óptimos locales que ignoran si existe un óptimo total en una sociedad diferente.
- Se ha descuidado la interacción de los factores políticos y los económicos, eludiéndose el problema de la distribución del poder en economía, así como sus consecuencias en la política nacional y en la exterior.

Como puede comprobarse, la economía del bienestar no sale muy bien parada con este planteamiento, pero hay que tener en cuenta que los instrumentos analíticos y teóricos empleados por la Nueva Izquierda carecen en no pocas ocasiones del suficiente rigor para aceptar sus conclusiones.

1.5. Estado de bienestar y Economía del bienestar en la actualidad: un balance

WS y WE son parte de un todo que cambian y evolucionan a la par, y que, en esencia, no pueden analizarse, en última instancia, sino de manera conjunta. Lo que se entendía en sus inicios como estado del bienestar y lo que hoy hay que entender y supone, son dos cosas bien distintas. A su turno, lo que ha sido el recorrido de la economía del bienestar desde el año 1920, y lo que debemos definir como tal en la actualidad, también difiere de manera notable, y a ello hay que prestar la mayor atención.

No existe la menor duda respecto al hecho de que en la actualidad un país verdaderamente democrático debe disponer de la estructura institucional y funcional que corresponde a un Estado del Bienestar, abarcando todo el espectro propio de las necesidades y exigencias de una sociedad moderna y avanzada. En torno a ello, Nicholas Barr, en la 5ª edición de su conocida obra *Economics of the Welfare State*

hace tres preguntas del máximo interés: ¿por qué tenemos un estado de bienestar?; ¿es deseable el estado de bienestar?, y ¿resulta sostenible el estado de bienestar?

Estos tres interrogantes los formula el autor en la última parte del libro mencionado, en el que aborda principalmente la teoría política, el Estado y la justicia social, la teoría económica y la intervención del Estado, los problemas de definición y de medida, los argumentos de eficiencia y de equidad para la intervención, regulación y provisión del Estado, la política de pensiones, el alivio de la pobreza, la sanidad y el cuidado de la salud, y la educación en todos sus niveles.

En cuanto a las respuestas, en el marco de referencia de los debates sobre estos temas en un mundo cambiante, Barr destaca entre los principales argumentos a favor del estado del bienestar los siguientes: *It addresses major market failures; it pursues widely supported equity objectives, and it contributes to broader objectives such as social cohesion.*²⁰ En el espacio definido por estos tres argumentos básicos a modo de coordenadas, se encierran las partes o componentes que definen el estado de bienestar, y que acabamos de enunciar en uno de los párrafos anteriores sin descender, por supuesto, al detalle.

La respuesta a la pregunta sobre si es deseable tener un estado del bienestar, parece evidente que debe ser claramente positiva si se tiene en cuenta todo cuanto hemos dicho hasta el momento, con independencia de la fuerte oposición de autores bien conocidos, como Hayek y Friedman, y de la crítica feroz de los economistas que se agrupan en la corriente del libertarismo, dentro del marco de la Teoría de la Justicia. Otra cosa bien distinta es plantearse su sostenibilidad, algo que preocupa en todo momento a países democráticos y con gobiernos responsables, especialmente en fases de recesión y de crisis económica.

²⁰ BARR, Nicholas. (2012): p. 340.

En torno a este punto crucial, Nicholas Barr pone de relieve la importancia de los órganos de gobierno y de las demás instituciones públicas para gestionar los conflictos que puedan presentarse entre la eficiencia y el logro de los objetivos relativos a la distribución, o si lo prefieren, entre el cumplimiento de los principios de eficiencia y equidad, con frecuencia en claro conflicto. Por supuesto admite la sostenibilidad del estado del bienestar, entre otras razones, y esto es un añadido nuestro, porque no puede ser de otra manera, y concluye diciendo que...*The argument in this book is that the discussion should not be about whether there should be a welfare state, but about its precise form and its distributional objectives*, y que...*the future of the welfare state depends not only on economic feasibility, but also very much on what people, through the political process, decide that they want.*²¹

La evolución de lo que es y debe entenderse como estado del bienestar viene acompañada, como resulta comprensible, del correspondiente giro que experimenta el contenido de la economía del bienestar. En efecto, si el primer teorema fundamental, llamado también el teorema de la mano invisible, nos muestra que una economía (*first-best*), esto es, de competencia perfecta, sin externalidades, bienes públicos o rendimientos crecientes de escala, con un comportamiento maximizador en el contexto de funciones de producción y de utilidad, y sin un sistema de impuestos distorsionador, conducen a una asignación Pareto-eficiente de los recursos y a un punto de equilibrio en la curva de contrato, está claro que el incumplimiento de estas condiciones en la economía real de nuestros días hace imposible basar en estos principios y condicionantes la economía del bienestar que nutre y conforma el estado del bienestar actual.

En efecto, la economía del bienestar que manejamos en estos tiempos convulsos en lo político, en lo económico y fundamentalmente en lo social, se mueve

²¹ BARR, Nicholas. (2012): p. 347.

en un mercado de competencia imperfecta en el que los agentes no están bien o suficientemente informados dándose, además, asimetría en la información, en el que proliferan grupos o sectores oligopolistas, como el de la energía o el de la banca, en un mercado en el que la lógica y necesaria existencia de bienes públicos y de externalidades impide el funcionamiento ideal derivado del primer teorema fundamental del *first-best*, ya señalado, y en el que el normal desarrollo de un sistema impositivo que coadyuva en la búsqueda de la equidad incumple asimismo una de las condiciones de tan impecable como irreal modelo.

Los diferentes cambios experimentados por la economía del bienestar en sus distintas fases, tomando el óptimo paretiano como elemento clave para garantizar de la mejor manera el logro de la misma, ha quedado como una parte de la historia del pensamiento económico, siendo reemplazada por una visión moderna más realista, considerando la introducción de nuevos enfoques, conceptos e instrumentos más adecuados para explicar las imperfecciones y los desequilibrios de los mercados, por una parte, y para dar cumplida respuesta a lo que hoy es o constituye el estado de bienestar que hemos conquistado.

En realidad, todo cuanto estamos poniendo de relieve, a veces con una atrevida contundencia y no sin cierta osadía, nos remite al campo de la política económica y a la necesidad de replantear la toma de decisiones, ajustándolas a las circunstancias de cada caso, y aprovechando de cada escuela o doctrina lo que puede ayudar a diagnosticar, primero, y a resolver, después, los problemas más acuciantes que presenta cada economía concreta, evitando caer, desde luego, en el seguimiento, a veces casi reverencial, de una única línea de pensamiento, sin admitir la más mínima desviación de la misma. Dicho con otras palabras, el contenido y el alcance de la economía del bienestar como base del actual estado del bienestar hay que encontrarlo en el tipo de política económica que se diseñe y aplique. Una política económica como la impuesta por los órganos de gobierno de la Unión Europea en los

años de esta última crisis, basada en una exclusiva atención en la economía financiera en detrimento y con claro olvido de la economía real, exagerando los recortes y las medidas de austeridad, excluyendo cualquier otra opción menos radical, y volviendo una vez más al pensamiento único, constituye un panorama que en nada favorece el correcto y satisfactorio funcionamiento del estado del bienestar.

Para terminar, y completando el análisis que hemos realizado, queremos recordar y dejar constancia de que en lo que habitualmente denominamos Economía Pública, se recoge y concede gran importancia al gasto público en el Estado del Bienestar. Se trata del conjunto de gastos sociales, algunos de los cuáles ya mencionábamos, como la educación, la sanidad y la vivienda, considerados los tres bienes preferentes más importantes, presupuestaria y conceptualmente.

Por otra parte, la necesidad de cumplir con el principio de equidad ha motivado que los sectores públicos asuman la responsabilidad de garantizar un nivel de vida digno a todos los ciudadanos, contando para ello con un conjunto de programas de prestación económica, que concretamente en España incluye el sistema de pensiones de la Seguridad Social, el seguro de desempleo, y los programas de lucha contra la pobreza, que consisten principalmente, en transferencias monetarias dirigidas a aliviar dicho problema, siendo las más importantes las prestaciones no contributivas y lo que podríamos llamar los ingresos mínimos de integración ofrecidos por las diferentes Comunidades Autónomas que forman parte de la asistencia social, pudiéndose considerar también los programas de mínimos garantizados, o como postulan algunos autores, el impuesto negativo sobre la renta con el fin de dar un tratamiento único al problema de la pobreza.²²

Fuera del contexto en el que hemos llevado a cabo nuestro análisis hay un punto esencial que sistemáticamente se excluye del mismo, y que aunque lo

²² Un estudio claro y completo sobre esta materia puede verse en: ALBI, Emilio; GONZÁLEZ-PÁRAMO, José M^a. Y ZUBIRI, Ignacio. (2000): pp. 317-400.

podamos considerar como nota adicional o apéndice creemos que resulta obligado abordar o al menos mencionarlo. Nos referimos al capítulo esencial del medio ambiente que, sin duda alguna tiene que ver con el bienestar, por escasa que sea la sensibilidad al respecto, y dentro de ese amplio capítulo a lo que recientemente se viene definiendo como *Economía Verde*, sobre la que, a continuación, vamos a hacer unas brevísimas consideraciones.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en su Informe de 2011, considera que una economía verde debe mejorar el bienestar del ser humano así como la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas. Por economía verde entiende aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente.

En una economía verde el aumento de los ingresos y la creación de empleo deben derivarse de inversiones públicas y privadas destinadas a reducir las emisiones de carbono y la contaminación, a promover la eficiencia energética y a evitar la pérdida de diversidad biológica y de servicios de los ecosistemas. Dichas inversiones han de catalizarse y respaldarse con gasto público selectivo, reformas políticas y cambios en la regulación. Pero sobre todo es necesario reconstruir el *capital natural* como activo económico fundamental y fuente de beneficios públicos, en especial para las personas desfavorecidas cuyo sustento y seguridad dependen de la naturaleza.²³

La economía verde es primordial para mitigar la pobreza, de forma especial en los países de rentas bajas, coadyuva de manera eficaz en la lucha contra la desigualdad, crea puestos de trabajo, e impulsa la equidad social, acciones y efectos, todos ellos, que caen dentro de lo que hemos definido y considerado como estado del

²³ PNUMA (2011): pp. 8-9, 17-20.

bienestar, y que al mismo tiempo forman parte del acervo actual de principios, objetivos e instrumentos de la economía del bienestar de nuestros días.

CAPÍTULO 2

ESTRUCTURA, ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA

2.1. Antecedentes

Sería absurdo intentar abordar este capítulo sin la mención especial al filósofo norteamericano John Rawls, por ser uno de los pensadores que más ha profundizado en este tema, partiendo de la base de que la concepción de la teoría de la justicia manejada hasta entonces, es decir, hasta el año 1971, cuando el profesor de Harvard publicaba su obra seminal *A Theory of Justice*, orbitaba alrededor del Utilitarismo como eje principal, y de las obras de sus ilustres representantes, como Hume, Smith, Bentham y Mill. Lo que nos ofrece Rawls, va mucho más allá, y supone una abstracción de la teoría de la justicia como una reconstrucción del ideario de la teoría política, dentro de una interpretación social-democrática, fuertemente igualitaria.

Iniciamos este capítulo, por tanto, con la referencia de la obra de John Rawls, ya mencionada, como el paradigma y la culminación a varios siglos de desarrollo ético, moral, jurídico, económico y social en torno a la noción de Justicia. Pero para comprender este desarrollo doctrinal nos debemos remontar a los orígenes, pues sólo así, conociendo de dónde venimos, comprenderemos dónde estamos y a dónde vamos. Tratándose de la Justicia, podemos remontarnos al principio de los tiempos, pero nos centraremos en señalar las aportaciones fundamentales de los principales autores de la antigüedad.

En la Teogonía de Hesíodo (siglo VIII a. de C.) encontramos los enfoques preplatónicos para los que el orden sobre el caos se deriva del triunfo del bien sobre el mal, de lo justo sobre lo injusto, concentrándose en Zeus todo orden y toda justicia. Con los presocráticos, asistimos a una revolución intelectual consistente en un cierto desplazamiento de la teología tradicional, que evoluciona a una primera concepción cósmica de la justicia como equilibrio del todo. En esta nueva definición de justicia, se entremezclan la acción y el deber. Los sofistas, a su turno, establecen la identidad de lo útil y de lo justo, afirmando que es útil y justo lo que corresponde a las

necesidades del gobierno, entendido como poder y señalando que la verdadera justicia es la de la naturaleza, donde prevalece el derecho del más fuerte. Se produce entonces, una separación entre lo justo y la ley, pues son caminos distintos.²⁴

Platón se refiere a la Justicia en sus Diálogos, en La República, en El Político y en Las Leyes. Así proclama que lo justo en sí es bello, y lo que es bello es bueno y útil. La utilidad del castigo deriva de su justicia. En La República, vuelve sobre la idea de justicia, que consiste en dar a cada uno lo que es debido, o lo suyo. El Estado y el individuo han de guiarse por la justicia, entendida como la virtud o la idea del bien como principio exigible para alcanzar la felicidad pública y privada. En el libro IV, afirma que el Estado es justo cuando las tres clases-el pueblo, los vigilantes y los filósofos- hacen cada uno lo suyo. A estas clases sociales les atribuye diferentes virtudes: la templanza, la fortaleza y la sabiduría. La justicia, como virtud capital, consiste en el equilibrio y buena relación de los individuos entre sí y con la comunidad social. Al analizar la finalidad de la legislación, en Las Leyes, se les atribuye la misión de fomentar la virtud total y establecer en la sociedad una correcta escala de valores, recordando, como acabamos de ver, que las partes de esa virtud total son la sabiduría, la templanza, la valentía y, por supuesto, la justicia.

La visión de los distintos tipos de justicia para Aristóteles, la encontramos en su Ética a Nicómaco, donde distingue entre justicia general, justicia particular y justicia política, subdividiendo la segunda de ellas en justicia distributiva y justicia correctiva, y la tercera, en justicia natural y justicia legal. A todo ello, añade un concepto de equidad para hacer frente a la complejidad de las circunstancias particulares y al carácter de generalidad de las leyes, y con el fin, asimismo, de dejar clara la prioridad de lo justo sobre la ley.

²⁴ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): PP.10-11.

En la justicia distributiva, se considera la igualdad en la distribución de los bienes, partiendo de determinados principios y criterios, en tanto que la justicia correctiva trata de restaurar el equilibrio alterado por los errores humanos. Asimismo, respecto de la justicia natural, se anticipa a muchas teorías posteriores de derecho natural.

Como ya lo expresaba Platón, la justicia es la virtud más importante, a lo que Aristóteles añade la benevolencia, al referirnos al bienestar de los otros. En este sentido, los principios que determinan la distribución de los bienes, varían según el tipo de constitución política, aunque para referirnos a la justicia en sentido absoluto, es preciso partir de los principios de distribución correspondientes a la polis ideal²⁵.

Así como la justicia general se articula en relación a la noción de ley, la justicia particular distributiva se comprende con relación a la noción de igualdad entendida de manera proporcional y teniendo en cuenta el mérito respectivo de las personas consideradas en situaciones distintas.

Para Aristóteles, las leyes, de la misma manera que los regímenes, tienen que ser necesariamente buenas o malas, justas o injustas, siendo evidente que deben establecerse en armonía con el régimen. Las que proceden de un régimen recto serán por tanto, justas y al contrario.

En Política, completa su idea de la justicia concebida como virtud de la comunidad a la que acompañan necesariamente todas las demás. E insiste en que la justicia se ha de entender equitativamente, y lo equitativamente justo es lo que

²⁵ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 12-14.

PLATÓN (1999): pp. 371-372.

TUGENDHAT, Ernst (1997): pp. 233-242.

ordena a la convivencia de la ciudad y a la comunidad de los ciudadanos. Para Aristóteles, lo equitativo es justo y esta afirmación está por encima de la ley.

En esta breve incursión por las distintas concepciones de la justicia en la antigüedad no podemos dejar de considerar el pensamiento de Epicuro y el significado del estoicismo. Para Epicuro La Justicia no existe de por sí, sino sólo en las relaciones recíprocas de aquellos lugares donde se establece un pacto social. En la línea de Aristóteles, Epicuro reconoce dos tipos de justicia, la general y la particular, utilizando como criterio de diferenciación, el hecho de que la justicia resulte o no igual para todos.

El estoicismo, por su parte, considera que el bien supremo se halla en el esfuerzo para alcanzar la virtud, que consiste en comportarse con arreglo a la naturaleza, es decir, a la razón. De manera esencial, la justicia, para el estoico, se entiende en obrar de acuerdo con el bien común, en la convicción de que esta tarea es acorde con nuestra naturaleza.

Los estoicos, entre lo que no podemos olvidar los nombres de Séneca, Epicteto y el emperador Marco Aurelio, fueron los primeros pensadores en el mundo greco-romano que reconocieron explícitamente que el ámbito de aplicación de la justicia es la humanidad considerada en su conjunto como unidad indiscutible sometida a una sola ley.

Para finalizar este repaso, debemos mencionar la figura de Cicerón, como puente entre la filosofía griega y el pensamiento romano. De este autor resaltamos el carácter universal que atribuye a la ley única, que se ejerce y aplica de igual manera, sobre todos los seres humanos. Cicerón presupone que la justicia se ejerce en una comunidad que posee una estructura determinada y en la que se da una jerarquización de papeles o roles sociales. Cicerón identifica la verdadera ley con la

“recta razón” conforme a la naturaleza. Con ello, se pone de manifiesto en este autor, el particular sentido innato de la naturaleza, heredado por la tradición helénica, que en contraposición al pragmatismo romano, entiende el mundo desde una perspectiva global, en la que el orden del todo, es el resultado de la perfecta posición de todos los elementos naturales.

Llegamos así al derecho arcaico romano, en el que se distinguía entre el *ius quiritium*, el *ius Gentium* y el *ius honorarium*. El *ius quiritium*, que abarca desde los orígenes hasta el siglo III, constituía un sistema rígido y formalista, exclusivo de los ciudadanos romanos. El segundo, basado en la buena fe, se aplicaba a los que no eran ciudadanos romanos, surgiendo el *ius honorarium*, para completar el *ius quiritium*.

Desde el siglo I al III, el derecho romano se va desarrollando, hasta culminar en el Corpus del emperador Justiniano (523-528), recogándose por primera vez, de manera sistemática, todo el derecho romano, incluyendo principalmente las instituciones de Gayo y Ulpiano. Se parte en esta etapa, de la clasificación de Cicerón, que diferencia el *ius civile*, propio de cada pueblo, el *ius Gentium*, una especie de derecho universal, y el *ius naturale*, integrado por principios abstractos y generales. El *ius* es definido por Celso como el arte de lo bueno y de lo justo.

Para los romanos, el derecho es principalmente, justicia. Y por justicia no hay que entender la virtud de virtudes, sino algo más terrenal que procura la igualdad entre los hombres y que tiende a la consecución del bien común. La justicia se concreta en ordenar las acciones existentes de conformidad con los mandatos del Derecho positivo.

El mundo antiguo termina en el siglo V, tomando como referencia el año de la muerte de San Agustín (430). A partir de entonces y hasta la caída del Imperio Bizantino, en 1453, se inicia un periodo compuesto por dos etapas. La primera, del

siglo V al IX, se caracterizó por ser un periodo de transición que no aporta nada relevante en este campo, ni en muchos otro. La segunda, durante los siglos IX al XV, en la que se da una peculiar convivencia entre la filosofía y la teología. Distinguimos en esta segunda etapa, una primera parte marcada por la influencia de Platón y San Agustín. Y posteriormente, en el siglo XIII, se observa la reaparición del pensamiento de Aristóteles, que se incorpora al cristianismo, en la figura de Santo Tomas de Aquino.

San Agustín destaca la importancia del hombre interior, al que se volvería con el idealismo y especialmente con Descartes. El hombre debe perseguir la paz a nivel individual y a nivel colectivo. La paz que conocen los individuos en sus ciudades no es sino una imagen imperfecta y defectuosa de la paz eterna y perfecta de la ciudad de Dios. Pero la paz no puede conseguirse sino en el seno de una ciudad justa. Y es la justicia la virtud que caracteriza al ciudadano y lo conduce al bien común de la ciudad. Para el estagirita, la justicia es ante todo una virtud que da a cada uno lo que le pertenece. Pero la justicia se pervierte si el hombre antepone su amor propio a su creador, no siendo entonces ni hombre ni ciudadano.

El pensamiento de Santo Tomás de Aquino supuso la incorporación de la filosofía griega en el seno del cristianismo. En su concepción de la justicia se recogen la mayoría de las ideas de Aristóteles aunque con la incorporación de las influencias del derecho natural estoico y del cristianismo. El resultado supuso la humanización del derecho y la justicia, lo que renovó la teoría de la filosofía del derecho. Para Santo Tomás las leyes son justas cuando persiguen el bien común, cuando la ley promulgada no excede el poder que ostenta quien la promulga y siempre que las cargas impuestas a los sujetos, según las exigencias del bien común, se repartan de manera proporcional. Por tanto, las leyes son injustas si no cumplen estos requisitos o si son contrarias al bien divino.

Siguiendo la senda de Aristóteles, Santo Tomás se refiere a la justicia distributiva, cuyas exigencias se satisfacen cuando cada persona recibe en proporción a su contribución a la sociedad. Asimismo, nos explica que la justicia conmutativa es la que busca la restitución capaz de reparar un error, daño o injusticia cometido con anterioridad. Se conjugan en consecuencia, en el pensamiento de Santo Tomás, el naturalismo y el racionalismo y esta dualidad, la que lo convierte en una figura de especial relevancia.

Con posterioridad al letargo de la Edad Media, en los siglos XV y XVI, irrumpe con fuerza la filosofía renacentista para la que vivir según la naturaleza parece ser la clave. Se constituye una ciencia natural impulsada por Copérnico, Kepler, Galileo y Newton. La nueva física que se va configurando supone un hecho fundamental que nos conducirá a la metafísica idealista del siglo XVII con la que se inicia la etapa moderna de la filosofía.

En esta etapa, destacamos a dos pensadores, Leibniz y Pascal, en el ámbito concreto de la Justicia. Para Leibniz, el concepto de justicia gira en torno al de equilibrio que, a su vez, se fundamenta en la idea de armonía, cuya expresión absoluta es Dios. En su obra *Elementa*, reconoce de manera especial, que lo justo está en la intención, en tanto que lo equitativo está en el objeto, dependiendo la felicidad de la conjunción del placer, la utilidad y la justicia.

Nos encontramos ahora, con una concepción fatalista y resignada de la justicia que es la enunciada por Blaise Pascal, que hereda la tradición medieval de San Agustín y Santo Tomás, junto con la influencia de la obra de Descartes. Partiendo de ese escepticismo que le caracteriza, para Pascal la justicia es inaccesible al hombre, corrompido por el pecado original e irracional. La justicia sólo puede ser validada por la costumbre o el acuerdo. Encontramos por tanto, una imposibilidad de alcanzar, por parte de los hombres, la verdadera justicia, que es la de Dios.

En paralelo al idealismo racionalista, se desarrolla en Inglaterra, una corriente filosófica caracterizada por su empirismo sensualista que ejerció gran influencia en la sociedad europea, y que fue decisiva en el nacimiento y consolidación de la Economía. En esta corriente podemos incluir pensadores como Hobbes, Hutcheson, Locke, Hume, Montesquieu, Rousseau, Bentham y Smith.

Las aportaciones de estos autores al utilitarismo y al contractualismo, las analizaremos más adelante, pero ahora, para seguir con este estudio diacrónico sobre la teoría de la justicia, nos limitaremos a dar unas pinceladas sobre su pensamiento.

Para el filósofo inglés, Thomas Hobbes, se parte de una igualdad natural en la que cada uno es un agresor potencial atenuada porque en el proceso que conduce a la creación del Estado media un contrato, acuerdo o pacto en el que los individuos renuncian a sus derechos a cambio de protección y del arbitraje del soberano, que protege sus vidas, y que pasa así a ser el único titular de los mismos y del poder que de ellos se deriva. Encontramos en sus principales obras, *De Cive* y *Leviathan* las ideas que han llevado a considerarlo como el teórico del absolutismo y el promotor de la idea moderna del Estado. Para Hobbes la justicia del soberano es artificial, dado el carácter del acuerdo entre los individuos que le confieren autoridad. Por otro lado, la justicia se reduce a la ley del soberano, aunque entendiendo el principio del más fuerte como criterio de supervivencia en el estado de naturaleza. El derecho y la justicia, no es otra cosa que el producto del poder del soberano, no teniendo el Estado y sus leyes otra misión que servir los intereses de los “contratantes”.

John Locke, plantea una noción de justicia vinculada a la ley de la naturaleza, que es siempre la ley de la razón. El derecho principal del hombre será el de la propiedad, en sentido amplio, sobre su vida, su persona, su libertad y sus bienes, consistiendo por tanto, la función de la justicia en la protección de las mismas. Destaca en su pensamiento, fruto del impacto de la gloriosa revolución inglesa de

1688, la defensa y los vínculos entre el derecho a la propiedad personal y la libertad individual, lo que constituye una de sus principales aportaciones, recogidas principalmente en su *Tratado sobre el Gobierno Civil*.

A pesar de no encontrar en Locke, un tratamiento explícito de la justicia, no podemos olvidar, que la sociedad civil a la que se llega desde el estado de naturaleza está regulada por el poder ejecutivo comunal de la ley natural, y que este poder, anticipándose a Montesquieu, lo divide en tres clases: el ejecutivo, el legislativo y el federativo.

De esta forma, llegamos a la separación de poderes de Montesquieu, que distingue entre el poder ejecutivo del monarca, el poder legislativo encomendado a las dos cámaras y el poder judicial, integrado por simples “portavoces de la ley”, forma con la que se refiere a los jueces, en el *Espíritu de las leyes* (1748).

Como se desprende de sus *Cartas Persas* (1721), Montesquieu respalda la idea de la justicia como fundamento de toda ley moral. La idea de justicia es para él anterior y superior a todas las leyes humanas, constituyendo una regla superior de derecho. La justicia es rectitud, precisión y armonía, justa proporción y conveniencia, que reina sobre los hombres y las cosas.

En la obra de Rousseau, encontramos una vuelta a la naturaleza, así como el reconocimiento de la bondad innata del hombre corrompido, en última instancia, por la civilización. De ahí la necesidad de un contrato social que asegure esa libertad originaria y la igualdad natural de los hombres, que mejore la condición humana y logre el triunfo de la justicia y la moralidad.

La libertad y la igualdad constituyen dos derechos naturales que los hombres ya poseían y que se les devuelven transformados en derechos civiles a lo largo de un

proceso en el que el Estado desempeña un papel distinto al que jugaba en la concepción hobbesiana; pero ya nos dedicaremos algo más al pensamiento de Rousseau en el apartado correspondiente al contractualismo.

Finalmente, no podemos dejar de hacer al menos una mención a John Stuart Mill como uno de los principales precursores del utilitarismo, corriente para la cual, y esto hay que destacarlo, lo justo se somete a lo útil. Sin embargo Stuart Mill defiende la apelación directa al principio de utilidad sólo en aquellos casos en los que se producen colisiones entre las reglas y normas de la justicia.²⁶

La etapa racionalista, iniciada con Descartes, culmina con la figura de Immanuel Kant, que nos aporta la *formulación* más completa y perfecta del idealismo trascendental. En la filosofía política de Kant, la idea de contrato resulta especialmente útil, no tanto para sistematizar la experiencia como para regularla. Siguiendo sus *Reflexiones*, el contrato social no es el principio de la fundamentación del Estado, sino el de la administración del mismo, recogiendo el ideal de la legislación, del gobierno y de la justicia pública. Por ello, el pacto que se establece sería el instrumento para garantizar la justicia de las leyes a las que se aplica, igual que el imperativo moral.

El filósofo alemán, en *La metafísica de la costumbre*, establece una división entre distintas clases de justicia y de leyes. En primer lugar, la justicia pública como la idea de una voluntad universalmente legisladora, diferenciando entre la justicia protectora, conmutativa y distributiva. A estas tres clases de justicia, se asocian tres tipos de leyes, indicando la primera qué comportamiento es internamente justo (*lex iusti*), la segunda expresa lo que es exteriormente legalizable (*lex iuridica*) y la tercera, la adecuación de una sentencia a una ley (*lex iustitiae*). La tercera clase de justicia, la distributiva, es utilizada por Kant para poner de manifiesto la diferencia

²⁶ BEDAU, Hugo A. (1963): p. 302.

entre el estado natural y el estado civil, dado que en el primero, que es un estado no-jurídico, no hay justicia distributiva.

Como se desprende del análisis y desarrollo de la doctrina de la virtud, para Kant, la justicia se encuentra situada en la parte más alta de la escala de valores, en correspondencia con los deberes de virtud, y sometida a la verificación interna, en tanto que la ley se halla ubicada en una posición inferior, en correspondencia con el deber jurídico, y sometida a la verificación externa.

En contraposición, nos encontramos con la filosofía de Hegel, que supone la penetración del concepto en lo fáctico, así como la superación de la mera positividad del dato histórico hacia su comprensión profunda y racional. Su lógica dialéctica se contrapone a la lógica formal, que ignora la compleja estratificación de lo real. Situamos en consecuencia, el pensamiento de Hegel en un racionalismo absoluto y dialéctico. Y es debido a esta relación entre lo real y lo natural, lo que no plantea el problema de la conexión entre el derecho natural y el derecho positivo, ya que ambos conviven de manera inseparable. Una sociedad justa, sería para Hegel, el resultado de la fuerza del concepto, el impulso de la razón y el grado de desarrollo histórico-institucional de una determinada época.

Llegamos al último tramo de este recorrido histórico para explicar los antecedentes de la teoría de la justicia, con las aportaciones de tres grandes autores: Hans Kelsen, John Rawls y Ronald Dworkin. Para Kelsen, su etapa americana no vino sino a afianzar su defensa del derecho positivo como único esquema viable de orden jurídico. Su idea de justicia se equipara a una virtud moral pero referida al hombre, contemplando su comportamiento social conforme a una norma denominada “norma de justicia”.

Pero el derecho no se reduce a un conjunto de reglas jurídicas recogidas en los códigos vigentes, sino que no podemos olvidar la necesidad de hacer interpretaciones de la ley, basándose en principios generales y en la moral, en sentido amplio. Este enunciado constituye la base fundamental del pensamiento de Ronald Dworkin, lo que supuso una crítica al positivismo legalista de Hobbes a Kelsen, pasando por Hegel, que asociaban justicia y legitimidad a legalidad. De esta forma, el derecho es también una compleja actividad de interpretación de las normas, jugando los principios, un papel esencial, pues éstos inspiran el ordenamiento y suponen un límite a la actividad judicial. Nos referimos principalmente al papel fundamental que juegan los principios de libertad e igualdad en su concepción de la justicia.

Nos encontramos, por fin, con la obra de John Rawls, *A Theory of Justice*, que supone, como indicábamos al principio, a modo de paradigma, un nuevo enfoque que se sitúa en un marco multidisciplinar y de gran complejidad. Su teoría está configurada por un conjunto sistemáticamente articulado de principios sustantivos para juzgar sobre la rectitud de normas e instituciones. De todo ello, nos ocuparemos más adelante y aquí sólo resaltaremos la expresión “*justicia como equidad*” entendida como el hecho de que los principios morales correctos son el resultado de un procedimiento de construcción en el que se asume una determinada manera de concebir a las personas y sus relaciones con la sociedad. Esta concepción consiste en considerar a las personas como libres e iguales, capaces de actuar racionalmente y de participar, por ello, en una cooperación social entre personas así concebidas.

Pasamos a analizar en los siguientes apartados las principales corrientes en torno a la Teoría de la Justicia, con el propósito de ilustrar esquemáticamente las posiciones jurídico-políticas sobre esta cuestión, que, a modo de ilustración, se resumen en el siguiente esquema que acompañamos a continuación.



Teorías de la Justicia

2.2. El Comunitarismo

Frente a la perspectiva liberal que, basada en el lenguaje de los derechos y las libertades individuales, concibe a las personas como sujetos esencialmente independientes y egoístas, preocupados de su propio interés personal, el comunitarismo plantea una visión de la naturaleza humana fundamentalmente social, considerando al ser humano, más que un individuo abstracto, una persona que por nacimiento pertenece a diferentes comunidades (familiares, sociales, etc.) y cuya historia concreta se enraíza en las de esas comunidades.

Para esta corriente, el ser humano es incapaz de alcanzar la felicidad y el bienestar personal, al margen de la comunidad a la que pertenece. En este sentido, el Estado, no sólo protege los derechos sino que nutre el tejido social. Los comunitaristas se oponen a la concepción rawlsiana del ser humano como individuo abstracto y aislado, provisto de derechos intemporales. Su pertenencia a una comunidad, le guía a buscar el interés de la misma por encima del particular de cada miembro.

Es preciso destacar que el comunitarismo ha realizado una dura crítica del liberalismo, tanto en la etapa de la década de los sesenta como en la que tiene lugar a partir de los años ochenta (*the old and the new criticism*), por ser equivocada e irreparablemente individualista. Pero la naturaleza de estas dos fases o etapas de crítica difiere notablemente de una a otra, ya que la antigua se inspiraba en Marx, mientras que la más reciente se basa en Aristóteles y Hegel.

La crítica que del liberalismo hace el comunitarismo en las dos últimas décadas está liderada fundamentalmente por Alasdair MacIntyre, Michael Sandel, y Charles Taylor. Dado que los dos primeros son los que han llevado a cabo una crítica abierta y decidida de la política liberal y de sus planteamientos y pretensiones, nos

centraremos principalmente en un breve comentario de los argumentos de ambos autores,²⁷ haciendo una referencia final al pensamiento de Taylor.

El comunitarismo, al criticar el liberalismo, y en cierto sentido algunos aspectos de la obra de Rawls, pone el énfasis tanto en cuestiones metodológicas como en razones de tipo normativo. Entre las primeras cabe destacar el hecho de que para los comunitaristas las premisas del individualismo, tales como la de la elección libre y racional, son erróneas y falsas, dado que el único modo de entender el comportamiento humano requiere considerar al individuo en su marco o ámbito histórico cultural y social, es decir, como miembro o partícipe de una comunidad. De no ser así estaríamos introduciendo una noción de individuo como persona vacía y descarnada, al no valorarse el vínculo social o nuestro papel en el conjunto. Michael Sandel, al referirse a la necesidad de esas vinculaciones en comunidad, afirma que *imaginar una persona incapaz de establecer ese tipo de lazos no supone concebir un agente idealmente libre y racional, sino que implica aceptar una persona enteramente desprovista de carácter y privada de toda profundidad moral*.²⁸ Hay que considerar que en esta afirmación se percibe claramente la crítica correspondiente a la esfera normativa, ya que los comunitaristas con ello lo que mantienen es que las premisas del individualismo dan lugar a consecuencias moralmente insatisfactorias.

MacIntyre, en su libro *After Virtue*, publicado en el año 1981 afirmaba ...*that our entire moral vocabulary, of rights and the common good, is in such grave disorder that we have- very largely, if not entirely-lost our comprehension, both theoretical and practical, of morality*.²⁹ Y para analizar cómo se ha llegado a esa situación nada envidiable, hace un largo recorrido histórico desde la Grecia de Homero hasta nuestros días, llegando a la curiosa conclusión de que la incoherencia interna del liberalismo *nos fuerza a elegir entre Nietzsche o Aristóteles*.

²⁷ Ver: GUTMANN, Amy (1999): pp. 120-133.

²⁸ SANDEL, Michael (1999): p. 261.

²⁹ MacINTYRE Alasdair (1999): pp. 1-5.

La mayoría de los autores consideran que tanto MacIntyre como Sandel han dicho muy poco en sus obras que supongan una clara y directa defensa del comunitarismo, aunque reconocen que sus críticas, si bien no han sido siempre suficientemente convincentes para abandonar el liberalismo, al menos suponen un interesante desafío del que pueden obtenerse interesantes consecuencias.

Como anticipábamos, no podemos dejar de mencionar a Charles Taylor, que para definir al individuo y a su autonomía ha acuñado el término *atomismo*, según el cual un individuo sería un ser cuya autocomprensión es independiente y previa a la sociedad en la que está situado existencialmente, teniendo para él esa sociedad una función exclusivamente instrumental. Dicho de otra manera, para Taylor el atomismo está ligado íntimamente al espíritu de la teoría moderna del contrato social para proponer una visión de la sociedad constituida por individuos que persiguen de forma prioritaria fines individuales.³⁰

Cabe interpretar que Taylor utiliza la crítica no tanto para atacar al liberalismo, sino para instruirlo sobre los presupuestos verdaderos, consistentes en que el ser liberal, autónomo y autodeterminante requiere, para ser un individuo, del contexto de una sociedad que favorezca el valor de la autonomía como un bien en el sentido fuerte y substancial. La tesis comunitarista, por tanto considera que no se puede comprender al individuo independientemente de su marco social en el que se encuentra integrado, y que vivir en sociedad constituye una condición necesaria para poder ser racionales.³¹

³⁰ TAYLOR, Charles (1985): pp. 187-210.

³¹ RHONHEIMER, Martin (2002): pp. 35-38

2.3. El contractualismo de Rawls

“La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva y esclarecedora que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas”. Y esta afirmación sobre la justicia social es en la que nos centraremos, por ser la que más se acerca al fenómeno de la corrupción, sin olvidar por ello, las tres dimensiones de la justicia que señala muy acertadamente el profesor Fernández Díaz, la “ético-personal”, la “ético-social” y la “jurídico-legal”.³²

Para abordar este tema, nos situaremos como punto de partida en la concepción tradicional del contrato social, desarrollada por Locke y Rousseau, pero llevándola a su discusión sobre los fines que lo justifican. Una sociedad justa no está sometida a la negociación política ni al cálculo de interés social.

Es muy importante para entender el planteamiento de Rawls poner de manifiesto que su idea de contrato social difiere del enfoque de sus predecesores en el sentido de que parte de la hipótesis de que los contratantes se encuentran detrás de un imaginario *velo de ignorancia* que merma y condiciona la capacidad de decisión, concibiendo dicho velo de modo que pueda llevarse a cabo un acuerdo sobre los principios de justicia, a los que nos referiremos a continuación, sin tener en cuenta ni sus respectivas posiciones sociales, ni sus distintas concepciones del bien. Este velo de la ignorancia, que supone que nadie conoce su lugar en la sociedad, su posición o clase social, su suerte en la distribución de talentos y capacidades naturales, su inteligencia y su fuerza, etc., se aplica en una *posición original* u originaria, previa al contrato y que, al menos en un sentido funcional, cabe asimilar al estado de

³² Ver FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2004b): pp. 261-272.

naturaleza de los contractualistas clásicos, o como el mismo Rawls afirma, a un mecanismo analítico destinado a formular una conjetura.³³

Resulta claro que sin los límites que suponen este artificio, el problema de las negociaciones en la posición original sería enorme e irremediablemente complicado. Por ello es necesario contar con el velo de la ignorancia, que hace posible la elección unánime de una determinada concepción de la justicia, constituyendo un hecho cierto que el contractualismo rawlsiano, que en realidad puede interpretarse como una revolución desde dentro, no puede prescindir del apoyo logístico implícito en estas figuraciones acomodaticias.

2.3.1. Los principios de justicia

Conviene precisar que esta corriente nace y se configura en el tiempo con anterioridad al utilitarismo. Podemos situar su origen en la obra de Hobbes, *Leviathan*, en 1651, pasando por La Metafísica de las costumbres de Kant, en 1797 y las obras y el pensamiento de Locke y Rousseau. A partir de aquí, se da un gran salto hasta la obra fundamental de Rawls en 1971, que puede considerarse como el gran ataque a la fortaleza utilitarista.

Partimos en primer lugar, de los **dos principios fundamentales de la justicia** para las instituciones siguiendo la exposición de John Rawls:

- El primer principio atribuye a cada persona, un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos.
- El segundo, defiende que las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas, de modo que, por una parte, se espere razonablemente

³³ Para un análisis más completo de este punto ver:
FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003a): pp. 173-177.

que sean ventajosas para todos y que, por otra, se vinculen a empleos y cargos asequibles asimismo para el conjunto.

Estos principios se aplican a la estructura básica de la sociedad y rigen la asignación de derechos y deberes regulando la distribución de las ventajas económicas y sociales. De esta forma, la estructura social consta de dos partes diferenciadas, asignándole a cada una, los principios enumerados. Por un lado, los aspectos del sistema social que definen y aseguran las libertades básicas iguales y por otro, los aspectos que establecen desigualdades económicas y sociales.

Las libertades básicas de la estructura social a las que se les asigna el primer principio son la libertad política (derecho de sufragio activo y pasivo) y la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia, el derecho a la integridad física, el derecho a la propiedad privada y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios, de acuerdo con el estado de derecho. Estas libertades deben ser iguales conforme al primer principio.

El segundo principio se refiere, a la distribución del ingreso y la riqueza y al diseño de organizaciones que hagan uso de las diferencias de autoridad y responsabilidad. Por tanto, la injusticia se encontrará en las desigualdades que no suponen un beneficio para todos.

Como apunta el mismo Rawls, estos dos principios no son más que una especificación de una idea más general de la justicia que nuestro autor expresa así: *Todos los valores sociales -libertad y oportunidad, renta y riqueza, así como las bases sociales y el respeto así mismo- habrán de ser distribuidos igualitariamente a*

*menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos*³⁴.

2.3.2. El problema de la justicia distributiva

Este problema se produce en el seno del sistema social existente. Nos preguntamos si en este contexto global, de economía competitiva rodeada de instituciones básicas, ¿es posible satisfacer los principios de la justicia? La respuesta tiene mucho que ver con la determinación del mínimo social. Este mínimo debería establecerse teniendo en cuenta los niveles de riqueza del país y en función del aumento de esos niveles, el mínimo se irá incrementando.

Por otro lado, una vez identificada la cantidad de ahorro justa en esa sociedad, obtenemos un criterio para graduar el nivel del mínimo social. La suma de transferencias y beneficios obtenidos de los bienes públicos esenciales debería ser proyectada para mejorar las perspectivas de los menos favorecidos, a través del ahorro necesario y del mantenimiento de las libertades justas. Cuando la estructura básica adopte esta forma, la distribución resultante será justa. Cada individuo, recibe por tanto, esa renta total de la que es titular, bajo el sistema público de normas en que se basan sus legítimas expectativas.

Debemos destacar que un rasgo fundamental de esta concepción de la justicia distributiva, es que recoge un principio puramente procedimental. No se trata de saber cuál es la distribución justa de bienes y servicios, sino articular el entramado necesario para que esta distribución se produzca. Para ello, es necesario establecer y administrar un sistema justo de instituciones. Por tanto, la renta y los salarios serán justos, una vez que se disponga de un sistema de precios competitivos, y se encaje en una estructura básica justa.

³⁴ RAWLS, John (2000): p. 54.

2.3.3. El principio de diferencia

Recordemos que los dos principios de justicia de Rawls establecen, por una parte, que todos han de tener el mismo conjunto de libertades básicas y, por otra, que son injustas las desigualdades que no benefician a todos, pudiéndose desdoblar este segundo principio en otros dos: igualdad equitativa de oportunidades y el principio de diferencia.

Este principio de diferencia, no es más que un producto del segundo de los principios expuestos, y es por ello, una consecuencia previsible del artificio o un efecto del mismo. Si nos centramos en la renta como variable de referencia, este principio nos conduce a que la elección consista en maximizar la renta mínima, por lo que con frecuencia se habla de criterio maximin. Se trata de elegir la opción cuyo peor resultado sea superior al peor de los resultados de las otras alternativas. Sin embargo, Rawls puntualiza que el principio de diferencia es un principio de justicia, no siendo deseable identificarlo con el criterio maximin, dado que éste huye del riesgo, lo que no se da obligatoriamente, por lo que resulta más oportuno relacionar este término con la elección en condiciones de incertidumbre.

Un aspecto fundamental del principio de diferencia consiste en el hecho de que requiere que, cualesquiera que puedan ser las desigualdades de riqueza e ingresos, y por muy dispuesta que esté la gente a trabajar para ganarse una parte mayor del producto, las desigualdades existentes deben contribuir efectivamente al beneficio de los más desfavorecidos. De no ser así, las desigualdades no deberían permitirse. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el nivel general de riqueza de la sociedad, incluido el bienestar de los menos aventajados, depende de las decisiones de los individuos sobre el tipo de vida que quieren llevar, decisiones que

han de tomar en libertad y en virtud de los diversos incentivos que ofrece la sociedad.³⁵

2.4. El Utilitarismo

Nos ocupamos ahora de uno de los movimientos éticos y políticos más importantes del siglo XIX, que defiende el principio de utilidad o de la máxima satisfacción posible para el mayor número de personas.

El origen de esta corriente, se sitúa en el siglo XVIII, destacando las figuras de Hutcheson, David Hume y Adam Smith que rechazaban la concepción del hombre basada en la voluntad divina y alejada de la naturaleza humana. Asimismo, se oponían a la visión trágica de Hobbes y su defensa del egoísmo natural de los individuos.

En consecuencia, intentan reconciliar el deber y el interés con el fin de legitimar la búsqueda de la felicidad propia, como origen del bienestar común. Las principales aportaciones se centran en el pensamiento de Jeremy Bentham, John Stuart Mill y Henry Sidgwick.

Puede afirmarse que Bentham, estuvo muy influido por Claude-Adrian Helvetius que ya formula el principio de utilidad y por Cesare Beccaria, que en 1764 publicaba *Dei delitti e delle pene*, donde encontramos la base del principio utilitarista: la máxima felicidad dividida entre el mayor número posible. Bentham postulaba que la mejor acción es la que proporciona la mayor satisfacción al mayor número de personas.

³⁵ RAWLS, John. (2002): pp. 94-98.

John Stuart Mill, considerado un clásico de transición, se convirtió al utilitarismo siguiendo la senda de Bentham y destacando que su pensamiento es el de un utilitarista liberal pero social, partidario de un capitalismo atemperado. El único fin de la existencia humana es la felicidad, pero nuestro autor consideraba la necesidad de añadir condicionantes distintos de los habituales, concediendo gran importancia a otros aspectos singulares tanto del individuo como del grupo, más allá de la satisfacción. Mantiene, por otra parte, que la utilidad no tiene sentido como criterio de conducta, ya que resulta algo complejo e indefinido.

En su obra *On Liberty*, defiende que una vez alcanzado un determinado nivel de desarrollo cultural, la individualidad constituye el ingrediente más importante del bienestar humano, todo ello en el marco de una esfera de libertad tomada como punto de partida.

En el año 1874 Henry Sidgwick publicaba su obra fundamental *Methods of Ethics* en la que realizaba un gran esfuerzo para analizar las dificultades del utilitarismo, tratando de dar un paso adelante y sentando las bases de obras de autores posteriores en los que influyó claramente, como en el caso de Rawls. Considerado como un utilitarista intuicionista, exponía tres métodos en el marco de referencia de un amplio análisis de los preceptos del sentido común: el egoísmo racional, el intuicionismo nacional y el utilitarismo, correspondiendo un axioma para cada uno de los tres métodos. Dichos axiomas eran, respectivamente, el de la prudencia racional, el de la justicia, imparcialidad o equidad, y el de la benevolencia racional, entendiendo este último como la idea de que nuestro comportamiento en cuanto ser racional, supone reconocer la aceptación del bien general.

Adam Smith, en su obra *Theory of moral Sentiments*, distingue entre la ética como teoría de la conducta, y la ética como teoría de los juicios de la gente acerca de la conducta. Dando muestras de su orientación empirista, se inclina por la segunda

visión, a la que relaciona con nuestra capacidad de situarnos en el lugar de otra persona y entenderla, o lo que es lo mismo, con su peculiar concepto o noción de “simpatía”. En esencia Adam Smith plantea o considera la “simpatía” como la verdadera fuerza de atracción entre los hombres. Entendida como una actitud consistente en el hecho de ponerse en el lugar del prójimo y recurriendo a la figura del espectador ideal que actúa como un juez o árbitro perfectamente informado.

En cualquier caso la noción de utilidad, tanto en su vertiente o enfoque ordinal como en el cardinal constituye un poderoso elemento analítico del que no podemos prescindir, que ha contribuido al desarrollo de la microeconomía, y que es también aprovechado en el ámbito multidisciplinar en el que nos encontramos reconsiderando las bases y el alcance de una teoría de la justicia.

Volviendo a la obra de Stuart Mill en la que trata sobre el utilitarismo, debemos quedarnos con la idea de que la utilidad designa la búsqueda de una felicidad que tiene que poseer su atractivo pero que, más allá del materialismo, nos sitúa en un plano más elevado inspirado en la justicia y la solidaridad. Mill ligaba esa felicidad a la inteligencia, a la sensibilidad y a los sentimientos morales, distinguiendo distintos tipos de placeres y poniendo el énfasis en la capacidad del hombre para juzgar cuáles de ellos encajan mejor y son más acordes con el desarrollo de su personalidad.

Pero más allá del alcance de los términos utilizados, lo que realmente nos interesa es evaluar el utilitarismo como corriente o teoría de la justicia, en contraste con otras opciones. Para llevar a cabo esta evaluación es preciso distinguir entre la definición previa de los componentes básicos (felicidad, placer, bienestar, utilidad) por una parte, y el hecho de asumir como lema u objetivo la maximización de esa felicidad, de ese bienestar o de esa utilidad, según cuál sea el término elegido, por otra.

Las principales críticas al utilitarismo han manifestado la imposibilidad de identificar, medir y sumar los diferentes “placeres y penas” experimentados por un gran número de personas. Ello ha llevado a muchos pensadores a rechazar este enfoque a pesar del atractivo de sus argumentos, lo que ha obligado a proponer nuevas formas de concebir y abordar el bienestar de los individuos y el general.

Una de estas formas, consiste en tener en cuenta, por parte de las instituciones, a la hora de decidir sobre la toma de decisiones, las consecuencias que podrían derivarse de las mismas y de las restantes opciones o alternativas. En realidad, esta nueva aproximación al problema nos lleva al “consecuencialismo” como método que establece que las reglas morales deben contrastarse o verificarse en función de sus consecuencias para el bienestar, lo que constituye un intento de eludir el problema complejo de cuantificar la utilidad de cada individuo.

Si aceptamos este procedimiento y la noción de bienestar que lleva implícito, nos encontramos con el hecho de que una determinada política o actuación mejora la situación de la comunidad en un sentido utilitarista si ello satisface un conjunto de preferencias mejor que si se tomasen otras políticas alternativas, y esto incluso en el caso en que diese lugar a la no satisfacción de las preferencias de alguno de los individuos.

Tanto del utilitarismo clásico como de su versión consecuencialista parece deducirse una conclusión igualitarista al utilizar, como justificación de cualquier política o medida, la satisfacción del mayor número posible de preferencias.

Volviendo a la cuestión central sobre la maximización de la utilidad como hipótesis utilitarista, podemos afirmar que en la concepción clásica, se acepta el principio genérico de igualdad, del que se deriva la necesidad de conceder el mismo peso a los intereses de cada uno, lo que nos lleva al reconocimiento de que las

acciones moralmente buenas maximizarán la utilidad. En esta secuencia, el principio de igualdad es la causa, y la maximización de la utilidad es el efecto. Pero algunos autores, ponen de manifiesto otra interpretación del utilitarismo consistente en una visión teleológica de la maximización de la utilidad, que se convierte en el objetivo a alcanzar, en tanto que la consideración igualitaria de cada individuo supondría la condición necesaria para lograr dicho objetivo.

Desde un punto de vista metodológico, los dos enfoques son sensiblemente diferentes. La diferencia fundamental reside en el hecho de que no parece claro que la maximización de la utilidad como objetivo directo deba considerarse como una obligación moral, sobre todo, teniendo en cuenta que en esta forma de utilitarismo los individuos son tratados como simple medio o condición necesaria para la maximización de la utilidad. Por el contrario, no parece existir duda, sobre el derecho moral de cada individuo a ser tratado de igual forma, lo que constituye un principio irrenunciable de la concepción clásica del utilitarismo, con independencia del alcance que, en última instancia se le asigne al término “igualdad”.

Al observar la evolución del utilitarismo se percibe una inclinación hacia la posición teleológica o finalista, esto se explica por dos razones. En primer lugar, porque el enfoque tradicional puede distorsionar lo fundamental del mensaje utilitarista al desbordar el sentido y el alcance imputables a la noción de igualdad, presentando incluso una imagen deformada, que acercaría el utilitarismo al contractualismo. En segundo lugar, porque el enfoque consistente en plantear como objetivo directo la maximización de la utilidad permite abordar con los instrumentos y técnicas necesarios, los problemas, ya aludidos de medir, sumar y comparar las utilidades y las preferencias de los individuos, así como los relacionados con la elección y el bienestar colectivos.

Pero cuando se pretende ir más allá de los criterios de elección en función de las preferencias individuales, buscando lo que socialmente sería más deseable, nos adentramos en el campo de las funciones del bienestar. Cada función de bienestar puede relacionarse con un determinado punto de vista sobre la equidad. De todo esto, ya nos hemos ocupado en el capítulo anterior al analizar la Economía del Bienestar.

2.5. El enfoque Libertario

Este movimiento, contextualizado en el ambiente del campus californiano de 1968, defiende al ciudadano frente a los poderes partiendo del hecho de que los individuos tienen unos derechos de una fuerza y un alcance tales que es difícil concebir que pueda haber un poder superior a ellos. Sin embargo, esta corriente no se adhiere a la teoría anarquista en el sentido estricto, ya que se postula un estado, aunque *minimal*, preferible al estado de naturaleza al que se refería Locke.

El libertarismo, situado en el extremo derecho de nuestro esquema, se trata de un enfoque negativo que no aporta respuestas a la teoría de la justicia ni a la teoría política, pues supone la negación del estado del bienestar, de la justicia distributiva y de cualquier solución “estatista” al problema de la desigualdad social. Como es bien sabido, en este movimiento, destaca la obra de Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* (1974), sobre la cual incluso muchos partidarios del libertarismo opinan que los argumentos esgrimidos fallan y no se sostienen. Sin embargo creemos, con independencia de que podamos estar o no de acuerdo con sus ideas, que no debemos trivializar el contenido de este texto de todos conocidos, pues en él se abordan cuestiones básicas de gran originalidad y trascendencia. En efecto, en la obra se habla de la teoría del estado de naturaleza, de la idea o propuesta de un *minimal state*, de la justicia distributiva, de la igualdad, de la igualdad de oportunidades, de la

envidia, de la explotación, y de un marco de referencia en el que hacer realidad una utopía.³⁶

Algunos seguidores del libertarismo, en un enfoque que no coincide con el de Nozick, argumentan que el libertarismo no es una teoría de la igualdad o de la ventaja mutua, sino que como su nombre indica, se trata de una teoría de la libertad. A este respecto se expresa muy claramente Will Kymlicka al abordar el libertarismo como una rama de la teoría de la Justicia ...*On this view, equality and liberty are rivals for our moral allegiance, and what defines libertarianism is precisely its avowal of liberty as a foundational moral premise, and its refusal to compromise liberty with equality (unlike the welfare state liberal).*³⁷

Con cierta frecuencia en el libertarismo se suele identificar el Estado del bienestar con restricciones a la libertad, y el capitalismo con una ausencia de semejantes restricciones sobre la misma. ¿Pero es cierto que el mercado libre implica más libertad que el Estado del bienestar? La respuesta depende, sin duda y en primer lugar, de la definición de libertad, entre las distintas opciones existentes, que adoptemos en el debate.

En cualquier caso, y a los efectos del tema que se plantea y aborda en nuestro trabajo, no parece aceptable una posición o corriente de pensamiento que prohíba la intervención del Estado para remediar o atenuar situaciones de desigualdad. Recuérdesse, y con ello concluimos este breve apartado, que el ala más radical del libertarismo ha llegado a decir que *si una mejora en el bienestar de la colectividad supone la disminución de un átomo de libertad, habría que renunciar a dichas mejoras*. La frase no necesita mayor comentario.

³⁶ A los efectos de los objetivos planteados en esta tesis, nos remitimos a los capítulos 3, (Moral Constraints and the State, pp. 26-53), y 8 (Equality, Envy, Exploitation, pp. 232-275).

³⁷ KYMLICK, Will (2002): p. 138. Ver también pp. 138-154.

2.6. Una nota complementaria

La incursión por las diversas ramas de la Teoría de Justicia ha sido una tarea necesaria para ubicar y destacar las dos más relevantes y principales, que sin duda alguna son el utilitarismo y el contractualismo, estrechamente relacionadas y básicas para comprender lo que nos proponemos en esta Tesis y poner de manifiesto hasta donde queremos o podemos llegar con el contenido y desarrollo de la misma, en el bien entendido que, como se comprobará a lo largo de los capítulos siguientes, el objetivo perseguido es notablemente complejo, pues supone enfrentar el bienestar económico, o el bienestar en sentido amplio, con el fenómeno de la corrupción, utilizando como marco de referencia y fuente de inspiración el *espacio conceptual y de análisis* de la Teoría de la Justicia.

Viene a colación con cuanto estamos considerando el pensamiento de Ernst Tugendhat en sus Lecciones de Ética cuando se pregunta sobre cómo se vinculan entre sí los derechos humanos y la justicia, poniendo de relieve que la concepción de los derechos humanos es una concepción de la justicia mínima, con una vertiente cualitativa y otra vertiente cuantitativa. La concepción cualitativa de los derechos humanos de la tradición liberal corresponde efectivamente a la de una justicia mínima en la que están reconocidos y garantizados los derechos básicos para todos, empezando con el de la libertad. En una concepción cuantitativa, por su parte, los derechos humanos incluyen los derechos económicos a todos los ciudadanos, como el derecho a una subsistencia mínima referida tanto a los bienes materiales en sí como a las oportunidades de adquirirlos, como es el derecho al trabajo y a una remuneración justa del mismo, y el acceso a servicios irrenunciables, como la sanidad, la educación o la seguridad, entre otros.

Por cuanto se acaba de decir, y así lo afirma Tugendhat *...es posible comprender, al menos en parte, por qué razón una teoría de la justicia como la de*

*Rawls ni siquiera discute la cuestión de si debe haber derechos económicos, pues si se adopta una posición tan férrea con respecto al reparto justo de los bienes materiales, como lo hace en principio Rawls, la cuestión de los derechos económicos se bate en retirada.*³⁸

En esta nota que cierra el capítulo deseamos decir algo más que se relaciona con el aspecto terminológico de la palabra clave del mismo: *la justicia*. Nos explicamos. En su obra seminal de 1971 Rawls, en la primera página del capítulo primero afirma que...*Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought*. Y a continuación añade que...*toda persona posee una inviolabilidad basada en la justicia, y que ni siquiera el bienestar de la sociedad considerada en su conjunto puede anular*. Estas inequívocas afirmaciones del profesor de Harvard reconcilian por anticipado el significado que el autor parece conceder al término justicia a lo largo de su importantísima, pero nada fácil obra, con el sentido más habitualmente utilizado en el campo del Derecho.

Recordemos que lo esencial y sustantivo del Derecho son los derechos de las personas, de todas las personas, y para garantizarlos se han creado los Estados, y dentro de ellos las administraciones de justicia, de forma que el amparo judicial permita aplicar el Derecho justo, realizar la justicia que ha encontrado acomodo en el ordenamiento jurídico. Como nos decía el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Excmo. Sr. D. Javier Delgado Barrio, en la presentación de la Memoria correspondiente al año 1998 bajo el título de Los derechos y los Jueces, *la idea de justicia no se agota en los derechos y en los valores que, en un determinado momento histórico, han cobrado carta de naturaleza en el ordenamiento positivo. En cuanto valor superior dotado de una profunda dimensión moral, posee un permanente dinamismo que ni siquiera el más perfecto de los sistemas jurídicos podría contener dentro de sus límites. A esa circunstancia me he*

³⁸ TUGENDHAT, Ernst (1997): p. 370.

*querido referir en las ocasiones en que he que la justicia evoca en el corazón de los ciudadanos unas expectativas que los jueces nunca conseguiremos satisfacer.*³⁹

No debe interpretarse esta aclaración en torno a la justicia en el sentido de que cuando hablamos de la obra de Rawls y sus derivaciones, nos estamos refiriendo a una idea de la justicia contemplada exclusivamente desde el punto de vista de la Filosofía Política y de la Economía. Lo que por el contrario se persigue es no perder la visión de conjunto ni el hecho de que se trata de las dos caras de una misma moneda. ¿Cómo, si no, podremos luchar con éxito contra fenómenos como la corrupción, tema central de nuestro análisis, y decisivo para garantizar tanto los derechos básicos como el bienestar en el sentido más amplio de los ciudadanos?

³⁹ DELGADO BARRIO, Javier (1998): pp. 21-22.

CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA EN EL ÁMBITO DE LA TEORÍA DE LA JUSTICIA

La distribución de la renta constituye un objetivo a medio camino entre la política coyuntural o a corto plazo, por una parte, y la política estructural o a largo plazo, por otra. Este objetivo de la política económica es especialmente importante, entre otras razones fáciles de colegir, porque pone en liza los principios de equidad y eficiencia, pilares básicos de la Ciencia Económica, y a los que en repetidas ocasiones nos hemos referido. Uno de estos pilares en particular, el de la equidad, nos remite al ámbito o campo de la Teoría de la Justicia.

Sin pretensiones históricas y de mayor profundización, recordemos que ya Aristóteles en el libro V de su *Ética a Nicómaco* consideraba distintos tipos de justicia, distinguiendo entre justicia general, justicia particular y justicia política, subdividiendo la particular en justicia distributiva y justicia correctiva, y la política en justicia natural y justicia legal. A todo ello añadía un concepto de equidad para hacer frente a la complejidad de las circunstancias particulares y al carácter de generalidad de las leyes, y con el fin, asimismo, de dejar clara la prioridad de lo justo sobre la ley⁴⁰. En la justicia distributiva se considera la igualdad en la distribución de los bienes, partiendo de determinados principios y criterios, en tanto que la justicia correctiva trata de restaurar el equilibrio alterado por los errores humanos. A su turno, Santo Tomás de Aquino, que introdujo la filosofía griega en el seno de la doctrina cristiana, siguiendo los pasos de Aristóteles nos habla de la justicia distributiva, cuyas exigencias se satisfacen cuando cada persona recibe en proporción a su contribución a la sociedad, en su sentido más amplio, y de la justicia conmutativa, cuando se busca la restitución que, en la medida de lo posible, puede reparar un error, daño o injusticia cometido con anterioridad.

A lo largo de la evolución de la filosofía moral, de la filosofía del derecho, de la teoría política y del pensamiento económico podemos encontrar numerosas ideas y aportaciones en torno a estos conceptos y definiciones relativos a la justicia

⁴⁰ FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (2001b): pp. 13, 20 y 21.

distributiva y a su significado y alcance en los distintos ámbitos del conocimiento, pasando por figuras como Leibniz, Hobbes, Rousseau, Kant, Stuart Mill, Rawls o Dworkin, entre otros⁴¹.

Que la idea reguladora de la justicia económica sea la igualdad parece algo fuera de duda y discusión, aunque constituye una idea demasiado imprecisa y general, al menos a los efectos de un avance analítico. En la línea de Amartya Sen es preciso preguntarnos a qué nos referimos al hablar de igualdad y cuál debe de ser la métrica con la que tenemos que trabajar.⁴² Todo ello, por supuesto, partiendo de que se conoce con todo detalle un proceso económico en el que se da un estado inicial o *ex ante* caracterizado por la existencia de capital humano, riqueza y recursos en general, por una fase de transición en la que tiene lugar la producción, la acumulación y la distribución, y por unos estados finales o *ex post* dedicados esencialmente al consumo.

Existen esencialmente cuatro enfoques u ópticas distributivas que aparecen bajo una forma u otra en todas las discusiones sobre justicia económica. La primera visión es la que preconiza la igualdad *du poids ex ante* de todas las personas en la suma de los índices de satisfacción, y constituye esencialmente la visión adoptada por el utilitarismo. La segunda es la que considera la igualación de los estados finales detentados por los individuos, es decir, sus niveles de satisfacción individuales y de asignación de bienes y servicios. Se trata en este caso de la posición igualitaria *ex post*, situada en el extremo opuesto del espectro en relación estrictamente *ex ante* del utilitarismo. Entre estos dos extremos podemos encontrar ópticas o enfoques que se acercan más o menos a cada uno de ellos. Así, cerca del planteamiento *ex post* se sitúan los partidarios de la igualdad de rentas, de bienes primarios (Rawls), o de capacidades (Sen), en tanto que se hallan más cerca de la visión *ex ante* los defensores

⁴¹ FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (2001b): pp. 9-58.

⁴² SEN, Amartya. (1980): pp. 137-162.

de la igualdad de derechos (Dworkin), de oportunidades de bienestar (Arneson), de las libertades reales (Van Parijxs) o del poder genérico (Cohen, Tosel, Bidet)⁴³

Ya nos hemos detenido con cierto detalle en el Capítulo 2 en el análisis de estas cuatro corrientes que conforman lo que definimos y conocemos como Teoría de la Justicia. En los apartados siguientes abordaremos la justificación de la reducción de las desigualdades como objetivo de la política económica, empleando argumentos relacionados con la equidad y la justicia, así como aquellos que tienen que ver y están vinculados con el principio de eficiencia, expondremos los principales indicadores de la desigualdad de la distribución de la renta, y nos ocuparemos de la aplicación de todo ello al estudio de la evolución y situación actual de la distribución de la renta en España.

3.1. La justificación de la reducción de las desigualdades como objetivo de la política económica: argumentos relacionados con la equidad y la justicia

Partiendo de que el mecanismo de mercado no conduce a asignaciones de recursos equitativas o igualitarias, y que a la gran mayoría de las personas les parece injusto que existan importantes desigualdades económicas, resulta claro y necesario el objetivo de política económica de equidad en la distribución de la renta y la riqueza o, más generalmente, de reducción de las desigualdades económicas. El hecho de que este objetivo de lugar a importantes controversias entre los economistas se debe no tanto a que éste se considere en general menos legítimo que el de la eficiencia, sino a que su consideración implica hacer concesiones valorativas y doctrinales que algunos consideran ajenas al campo de la economía, algo que no puede admitirse si consideramos que estamos ante una ciencia de toma de decisiones en la que la vertiente positiva constituye la base y fundamento del enfoque normativo, jugando los juicios de valor, lógicamente, en esta segunda fase, un papel

⁴³ ARNSPERGER, Christian. (2002) : pp. 11-12.

definitivo. En el caso de la justificación del objetivo de equidad, que es el punto que ahora nos interesa, ello conduce al terreno de *la filosofía política* y, en particular, al de *las teorías de la justicia*⁴⁴. Sobre dichas teorías de la justicia acabamos de hacer unas breves consideraciones al inicio de este capítulo, consideraciones en las que vamos a profundizar, resaltando el alcance que se le otorga a la *equidad* en cada una de las ramas o enfoques que estamos dando a la Teoría de la Justicia contemplada en su conjunto.

Aunque el utilitarismo, cuyo principales representantes son Bentham y Stuart Mill, parte de que los individuos son fundamentalmente iguales y los mejores jueces de su propio bienestar o utilidad, admite, sin embargo, la equidad en la distribución de la renta, estableciendo los siguientes supuestos: los individuos tienen idénticas funciones de utilidad, dicha utilidad es cardinalmente mensurable y la utilidad marginal de la renta es decreciente. Estas son las consideraciones asumidas por Sidgwick (1883), Marshall (1890) y Pigou (1920), y quedan recogidas con toda claridad en la distinción que hace Pigou entre el efecto de una variación del *volumen* y el de una variación en la *distribución* de la renta nacional. No solamente el aumento de la renta nacional, para una distribución dada, implica un aumento del bienestar económico; además, y merced al principio de la utilidad marginal decreciente, una redistribución de la renta en favor de los más pobres que no conlleve una reducción de la renta nacional, incrementará el bienestar económico del país. Nótese que, al ser este un enfoque basado en las consecuencias o resultados, dicha mejora del bienestar económico derivada de la redistribución se produce de manera independiente de cuál sea el origen de las desigualdades; por ejemplo, considera igualmente justificado redistribuir de pobres a ricos, tanto si el origen de las desigualdades está en la existencia previa de situaciones de exclusión social generadoras de desigualdad de oportunidades, como si el origen de las desigualdades se encuentra en las diferentes

⁴⁴ Para un análisis de la evolución histórica del concepto de justicia, desde los filósofos griegos hasta la actualidad, véase: FERNÁNDEZ DÍAZ, A.: (2001_b): pp. 9-58.
Ver también SEN, A. (2000): Capítulo 3.

elecciones (de trabajo, ahorro, asunción de riesgo) realizadas por individuos que partían unas oportunidades y unos recursos iniciales similares.

En cuanto al enfoque contractualista, representado por la figura de John Rawls y su obra señera *A Theory of Justice* publicada, como ya se dijo en su momento, en el año 1971, nos encontramos con el hecho bien significativo de empezar la obra con un capítulo bajo el título de *Justice as Fairness*, es decir, dedicado por entero al tema de la equidad, que ahora ocupa nuestra atención.⁴⁵ Pero Rawls no queda del todo satisfecho, y publica posteriormente un libro completo con el mismo título a manera de toda una reformulación corregida y notablemente ampliada.⁴⁶

El punto de partida de Rawls consiste en plantearse cuál sería la forma que tendrían los miembros de una sociedad de ponerse de acuerdo acerca de lo que significa la justicia, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias y, por tanto, los diferentes intereses que tienen los individuos. La respuesta de Rawls a esta cuestión la lleva a cabo mediante el conocido experimento imaginario del *velo de la ignorancia*: en un hipotético estado *ex ante*, o estado original⁴⁷, en el que nadie supiese la posición o el estatus (clase social, talento, riqueza, etc.) que le corresponderá en la sociedad *ex post*, sería posible ponerse objetiva e imparcialmente de acuerdo acerca de lo que constituye una sociedad justa. A partir de lo que constituiría la elección por parte de individuos racionales bajo el velo de la ignorancia, Rawls establece dos principios básicos de justicia en los que todos ellos estarían de acuerdo:

- ***El principio de igual libertad***: cada persona ha de tener igual derecho al más amplio sistema de iguales libertades básicas compatibles con un sistema similar de libertad para todos.

⁴⁵ RAWLS, J. (Revised Edition 1999): pp. 3-46.

⁴⁶ RAWLS, J. (2002): pp. 69-116.

⁴⁷ Véase que el recurso analítico a la hipotética situación de *estado original* (o estado de naturaleza) es la que emplearon en sus sistemas filosóficos autores como Hobbes, Locke o Kant, y, en un sentido más literal, también Rousseau.

- El que siguiendo las modificaciones que introduce el propio autor podríamos denominar *Principio de igualdad y de diferencia*, en el sentido de que las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (el principio de diferencia). Con respecto al *principio de diferencia*, es preciso contar con un indicador que permita juzgar en qué medida se consigue mejorar la situación del grupo más desfavorecido. En este sentido, Rawls propone el uso de índices de los denominados bienes primarios (y no otras formas alternativas como la "utilidad" del individuo de los utilitaristas). Estos *bienes primarios* son bienes que cualquier hombre racional es presumible que desee, incluyendo derechos, libertades y oportunidades, renta y riqueza, y las bases sociales para la autoestima.

Resulta importante poner de manifiesto las implicaciones a favor de la distribución que se derivan del principio de diferencia, destacando el hecho de que si el agente no conoce la posición que ocupará en la distribución de la renta, le preocuparía en especial la posibilidad de quedar situado en el extremo inferior, es decir, en el segmento de las rentas bajas, y es por ello por lo que en el diseño de la política económica bajo el velo de la ignorancia se pondría particular interés en que ésta mejorase el bienestar de los individuos situados en el escalón más bajo, transfiriendo renta desde los grupos de población más ricos a los más pobres.⁴⁸

El enfoque más radical de los cuatro que estamos considerando ahora en relación con la distribución de la renta, es el que al hablar de la Teoría de la Justicia en una visión general, en el capítulo anterior, denominábamos *libertario*. Dicho

⁴⁸ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; PAREJO GÁMIR, José Alberto, y RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis. (2011): pp. 267-270.

enfoque, asociado con la obra de Nozick, *Anarquía, estado y utopía*⁴⁹, rechaza la posibilidad de que el estado pueda realizar cualquier redistribución de la renta nacional, y se caracteriza por la prioridad absoluta de los derechos, en este caso los derechos económicos (como el derecho de propiedad), de forma que las reglas de procedimiento (justas) constituyen el ámbito de la justicia, independientemente de las consecuencias que se deriven de esas reglas. De esta forma los resultados o consecuencias, por ejemplo en materia de distribución de la renta, sólo pueden ser considerados justos en la medida en que se deriven del intercambio voluntario o de una adquisición justa de algo previamente no poseído; no hay espacio para la redistribución a menos que ésta se derive de motivos caritativos puramente personales. Como ya manifestábamos, el libertarismo, sin quitarle mérito a la obra de Nozick, no aporta respuestas ni a la teoría de la justicia ni a la teoría política, pues, de hecho, supone la negación del estado del bienestar, de la justicia distributiva y de cualquier solución estatista al problema de la desigualdad social.⁵⁰

Finalmente, y con independencia de otras aportaciones que podrían analizarse, hay que mencionar el *enfoque de las capacidades* de Sen, orientado hacia el objetivo de desarrollo económico, y que defiende la idea básica de que *el aumento de la libertad del hombre* es tanto el principal objetivo del desarrollo como su principal instrumento. En este sentido, sostiene que es necesario ir más allá de proclamar la importancia fundamental que tiene la libertad general de los individuos, y considerar el papel instrumental de los siguientes tipos de libertad: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora, contribuyendo cada uno de estos tipos de derechos y oportunidades a mejorar el *conjunto de capacidades* de la persona.

⁴⁹ NOZICK, Robert. (1999): pp. 26-28 y 149-150.

⁵⁰ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2004): pp. 270-272.

La perspectiva de Sen comprende en cierta medida varias de las ideas de los tres enfoques señalados anteriormente, ya que recoge aspectos del consecuencialismo, del utilitarismo, la preocupación del pensamiento libertario por los procesos de elección y por la libertad para actuar, y el énfasis de la teoría rawlsiana en la libertad individual y en los recursos necesarios para disfrutar de las libertades fundamentales. Por otra parte, y consistentemente con su punto de vista, Sen señala que resulta erróneo identificar la desigualdad económica exclusivamente con la desigualdad de la distribución de la renta; según él, los debates sobre la política económica y social se han distorsionado a causa del excesivo énfasis puesto en la pobreza de renta y en la desigualdad de la renta y de la consiguiente despreocupación por privaciones que están relacionadas con otras variables, como el paro, la falta de salud, la falta de educación y la exclusión social. Al hacer este planteamiento, Sen aprovecha para criticar la elaboración y el uso práctico que propone Rawls de un índice de bienes primarios por considerarlo equivocado por incompleto y excluyente, a lo que el prestigioso profesor de Harvard responde con un conjunto de observaciones que ubican el papel de los bienes primarios en el marco de la justicia como equidad considerada como un todo.⁵¹

3.2. La justificación de la reducción de las desigualdades como objetivo de la política económica: argumentos relacionados con la eficiencia económica

Resulta claro que la sociedad en su conjunto se enfrenta a una disyuntiva entre la eficiencia y la equidad. La primera significa, como sabemos, que la sociedad está extrayendo los máximos beneficios de sus recursos escasos, en tanto que la segunda quiere decir que está distribuyendo equitativamente esos beneficios entre sus miembros. Estos dos objetivos suelen entrar en colisión cuando se elabora la política económica, pero a pesar de la dificultad de hallar un punto de equilibrio, constituyen principios irrenunciables con los que siempre tenemos que contar. En ocasiones, y

⁵¹ RAWLS, John (2002): pp. 223-225.

desde una perspectiva más general y preferentemente filosófica, algunos autores suelen referirse a ambos principios distinguiendo entre *racionalidad y moralidad*, o entre *economía y ética*.

El conflicto entre eficiencia y equidad, también denominado *trade-off* o incompatibilidad entre eficiencia y equidad, se puede manifestar en dos ámbitos, generalmente complementarios:

- En primer lugar, *las intervenciones públicas destinadas a reducir las desigualdades con frecuencia afectan a la estructura de incentivos de la economía*, lo cual puede tener repercusiones negativas sobre los estímulos que tienen los individuos a trabajar, ahorrar y asumir riesgos. A este tipo de coste asociado con la intervención pública en la economía a veces se le denomina *coste en términos de distorsionar el funcionamiento del mecanismo del mercado*. Por ejemplo, hacer más progresivos los impuestos sobre la renta de las personas físicas aumentando los tipos impositivos marginales de la escala puede contribuir al objetivo de justicia distributiva al reducir las desigualdades de renta entre las personas; sin embargo, al mismo tiempo puede reducir el incentivo de los individuos a trabajar, puesto que si lo hacen resultarán *penalizados* con la aplicación de un tipo impositivo marginal mayor para los ingresos adicionales obtenidos de ese trabajo, y esto último conduce a un resultado menos eficiente que el de antes del aumento de la progresividad.
- En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la autoridad económica no es infalible, y a veces las políticas económicas que lleva a cabo no son las apropiadas, bien porque respondan a intereses político-burocráticos ajenos al interés general, o bien porque el propio *policy maker* no tenga la capacidad

necesaria para llevarlas a cabo. Estos costes asociados con la intervención se engloban en la expresión, fallos de la intervención o *fallos del sector público*⁵². En este caso se parte del hecho de que las políticas económicas son el resultado, o *output*, de un complejo entramado de interrelaciones entre distintos agentes (gobierno, partidos políticos, funcionarios, grupos de presión, votantes, etc.), que constituyen los *inputs* del proceso decisorio, teniendo todo ello lugar en un entorno definido por las reglas del juego político (normas o reglas en un sentido amplio, que van desde las normas legales hasta las basadas en la costumbre). Es decir, el proceso (político) de formación de la política económica puede ser muy complejo, y ello puede implicar, por ejemplo, que una medida que supuestamente favorece la equidad, en la práctica esté favoreciendo a algún grupo de interés y generando distorsiones y pérdidas de eficiencia adicionales. Por ejemplo, se puede recurrir a la retórica de ayudar solidariamente al sostenimiento de las rentas de los pequeños agricultores (supuesto objetivo de equidad), mientras que en la práctica se estén aplicando unos programas que sirvan para transferir renta a los grandes agricultores, que tienen capacidad para organizarse en un persuasivo grupo de presión que influya sobre las decisiones del gobierno.

Respecto a situaciones de *compatibilidad entre eficiencia y equidad*, como se muestra a continuación, una parte de las políticas económicas características del estado de bienestar moderno, como los seguros sociales obligatorios, los servicios de salud pública universal, o la educación obligatoria y gratuita, encuentran una clara justificación normativa en términos del objetivo de *eficiencia*, ya que en todos estos

⁵² FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; PAREJO GÁMIR, José Alberto y RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis. (2011): pp. 271-276.

campos se presentan importantes fallos del mercado en la asignación que, en principio, el estado puede corregir. Pero, además, la provisión de este tipo de servicios por parte del sector público constituye una de las principales vías por las cuales las autoridades públicas redistribuyen renta desde las familias más ricas hacia las más pobres, y suelen ser, sobre todo, el principal instrumento de política económica para el logro de la igualdad de oportunidades para todos los individuos.

La primera de estas justificaciones basadas en la eficiencia tiene que ver con la existencia de información incompleta y asimétrica, y consiste en que *el mecanismo de mercado falla en la provisión eficiente de aseguramiento contra los riesgos y azares de la vida*. Si esto es así, existiría en principio un argumento para la consideración de la intervención del estado mediante la provisión de un seguro social contra el riesgo que cubriese aquello que los seguros proporcionados por el mercado no pueden garantizar.

Hay una segunda razón para considerar potencialmente apropiada la intervención pública, también basada en la existencia de información incompleta y asimétrica, y es la que se refiere a *la insuficiente financiación que recibirían las inversiones en capital humano por parte de las instituciones de crédito*. Los bancos disponen de una información insuficiente sobre las potenciales habilidades de los estudiantes, por lo que para ellos, a la hora de conceder un préstamo, una garantía basada en una mejora futura de la cualificación es considerada más incierta que una garantía constituida por activos financieros o reales. Los bancos podrían reaccionar aplicando una prima de riesgo a este tipo de préstamos, pero ello tiene un límite puesto que ese mayor tipo de interés hace aumentar el riesgo de impago, planteándoseles un problema de selección adversa. De ahí que los bancos encarezcan y/o racionen este tipo de préstamo para inversiones en capital humano.

Podemos hablar, asimismo, de una tercera razón para justificar la acción pública, y ésta consiste en *la existencia de externalidades* (*costes o beneficios no compensados*). Un ejemplo muy claro de presencia de externalidades positivas es el que se da en la educación y en la salud, exponentes básicos del Estado del Bienestar, pero en el que no procede detenerse en estos momentos, remitiéndonos para un mayor detalle en este apartado a la bibliografía básica que estamos manejando.

Por último, y como se comentó anteriormente, existen casos en los que la persecución del objetivo de equidad contribuye positivamente, a la larga, al objetivo de eficiencia (o de algunos aspectos que se pueden derivar de la eficiencia, como la estabilidad macroeconómica y el crecimiento). Un caso de este tipo, que viene generando bastante literatura en los últimos tiempos, es el concerniente a la *hipótesis de que existe una relación positiva entre la protección social y la existencia de bajos niveles de desigualdad económica y el crecimiento económico y la estabilización*. En concreto, se tienen los siguientes argumentos que, en conjunto, compensarían al argumento de que menores desigualdades conllevan efectos negativos sobre la producción y el crecimiento de las economías como consecuencia de los desincentivos al trabajo, el ahorro, etc., que pueden generar:⁵³

- a) La protección social se puede considerar como un factor productivo. Mediante la reducción de la cantidad de riesgo asociada con una determinada actividad, el aseguramiento social induce a los individuos a acometer oportunidades que de otra forma habrían pospuesto. En su calidad de factor productivo, la protección social contribuiría al desplazamiento hacia la derecha de la frontera de posibilidades de producción de la economía.

⁵³ FERNÁNDEZ Díaz, Andrés; PAREJO GÁMIR, J. Alberto; RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis. (2011): pp. 275-276.

- b) En relación con el punto anterior, se puede también señalar el conocido argumento de que el estado de bienestar contribuye a la generación de un entorno de paz social, o de estabilidad social, el cual supone un incentivo sobre las inversiones reales, es decir, sobre la acumulación de capital.
- c) Las mejoras de la salud y de la formación de los más desfavorecidos pueden conllevar una notable mejora del nivel de capital humano del país.
- d) Las transferencias sociales ejercen un efecto estabilizador a lo largo del ciclo económico, aumentando en períodos de contracción de la demanda agregada (y la producción y el empleo) y a la inversa en períodos de expansión. Este efecto, unido al de la recaudación impositiva a lo largo del ciclo, constituye un estabilizador automático cuya intensidad es mayor en economías con un importante estado de bienestar. Además, el seguro social puede jugar una contribución positiva en el caso de los trabajadores que se tienen que reciclar profesionalmente como consecuencia del progreso técnico.

Por otra parte, y con esto concluimos el presente epígrafe, en los últimos años se ha realizado una importante cantidad de trabajos empíricos de análisis de corte transversal para unas muestras amplias de países, en los que se encuentran correlaciones negativas entre el crecimiento a largo plazo de las economías y una serie de diferentes medidas de desigualdad económica⁵⁴.

⁵⁴ Ver, entre otros:

ALESINA, A. Y RODRICK, D (1994): pp. 465-490.

PEROTTI, R. (1996): pp.149-187.

AGHION, P; CAROLI, E; GARCÍA-PENALOSA, C. (1999): pp. 1615-166

3.3. Principales indicadores de la desigualdad de la distribución de la renta

Son numerosos los procedimientos y técnicas para medir la distribución de la renta, destacando, además de los índices de Theil y de Atkinson, la curva de Lorenz, artificio que relaciona los porcentajes acumulados de población (en el eje de abscisas) con los porcentajes acumulados de renta (en el eje de ordenadas), y en concordancia con ella podemos estudiar la distribución de la renta a través del siguiente índice de concentración de Gini⁵⁵, sin duda el más utilizado para medir y hacer comparaciones de desigualdad, como veremos más adelante:

$$I_G = \frac{\sum_{i=1}^{n-1} (p_i - q_i)}{\sum_{i=1}^{n-1} p_i} \quad (1)$$

Según nos refleja la fórmula (1), este índice se basa en que pueden establecerse $n-1$ desigualdades entre p_i y q_i , y en que de la amplitud de las mismas dependerá el mayor o menor nivel de desigualdad en la distribución de la renta. Por otra parte, puede comprobarse que al dividir esas amplitudes por $\sum_{i=1}^{n-1} p_i$ permite acotar el límite superior en 1. Dicho de otra manera, el valor del indicador o coeficiente es 0 cuando $p_i = q_i$, mientras que asume el valor 1 cuando $q_1 = q_2 = q_3 = \dots = q_{n-1} = 0$, ya que en este caso n concentra todo el ingreso, siendo entonces el coeficiente igual a 1. Efectivamente, Corrado Gini ideó en 1912 en su obra *Variabilità e mutabilità* un método por el cual introducía el valor 0 para expresar la igualdad total entre todos los ciudadanos de un país, y el valor 1 para expresar la desigualdad total, estando contenido entre 0 y 1, por consiguiente, el conjunto de infinitos valores que puede tomar la distribución de la renta de cada país que consideremos.

⁵⁵ MARTÍN PLIEGO, F. Javier. (1994): pp. 176-184

En su sentido más estricto el índice de Gini también puede definirse como la mitad de la media aritmética de las diferencias absolutas de todos los pares de rentas, siendo normalizado el total con la media de la renta, tal como se expresa en la fórmula (2) que recogemos a continuación:

$$I_G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j| \quad (2)$$

Conviene añadir que el índice de Gini presenta varias ventajas: es independiente del nivel absoluto de renta, evita la arbitrariedad que representa considerar diferencias cuadráticas, y compara cada nivel de renta no con la media sino con todos los otros niveles de renta, como deja claro la ecuación (2). En cuanto a sus desventajas se pueden citar dos: ofrece un resultado ambiguo cuando las curvas de Lorenz se cortan; y se puede demostrar que el índice de Gini es la suma ponderada de la renta de los individuos, con unas ponderaciones determinadas tan solo por la posición que ocupa cada persona en la ordenación de rentas (y_1 tendrá una ponderación 1, y_2 tendrá una ponderación 2, y así sucesivamente), lo cual resulta ser una asignación de ponderaciones arbitraria. En cualquier caso es este coeficiente el que más se utiliza, y lo aplicaremos en el epígrafe siguiente cuando analicemos la evolución de la desigualdad en España, partiendo de los datos de EUROSTAT disponibles.

3.4. La distribución de la renta en España

Vamos abordar a continuación cuatro apartados que tratarán sucesivamente sobre la evolución de la desigualdad en España, sobre el aumento de la misma y su relación con la crisis económica que estamos dejando atrás, sobre el sistema impositivo español como elemento clave para comparar desigualdades entre países,

y respecto al problema particular en España del *trade off* entre el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el valor añadido. De todo ello sacaremos las conclusiones que nos permitan saber y explicar por qué nuestro país es el que ha experimentado un mayor aumento de la desigualdad en el período 2006-2012.

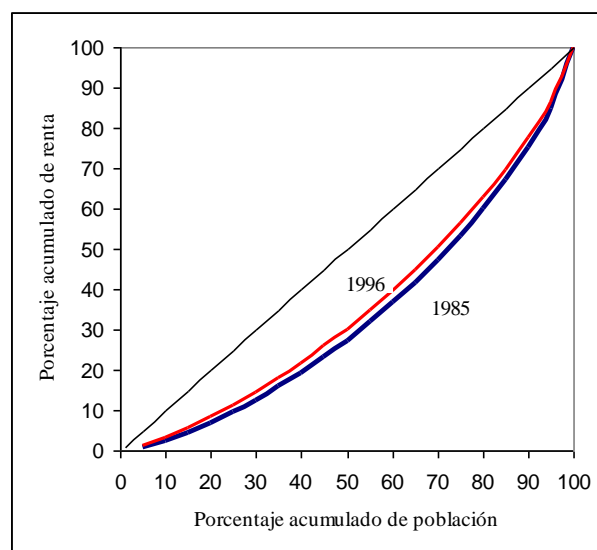
3.4.1. La evolución de la desigualdad en España

Uno de los trabajos clásicos sobre este tema es el de Oliver, Ramos y Raymond⁵⁶, en el cual se estudia la evolución de la desigualdad de la renta (renta disponible equivalente) en España durante el período 1985-96, utilizando para ello la base de datos proporcionada por los microdatos de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF). En una primera aproximación se pueden comparar las curvas de Lorenz del primero y del último año analizado (figura 3.1), comprobándose que la correspondiente a 1996 se encuentra totalmente por dentro de la de 1985. Esto es, se detecta una reducción de la desigualdad de la distribución de la renta durante este período. Ese mismo resultado se corrobora si se examina más detalladamente la evolución a lo largo de ese período de algunos de los principales índices de desigualdad, tal y como se muestra en la figura 3.2, en donde se observa una reducción tendencial de los índices de desigualdad de Gini, Theil (1) y Atkinson (1), o en el cuadro 4.1, en donde aparecen estos mismos más la *ratio* p90/p10. Llama también la atención el hecho de que la reducción de los niveles de desigualdad se produce realmente en los primeros años del período analizado (1985-1989), mientras que durante los años noventa los índices descienden tan solo muy ligeramente. Además, y como se mostrará más adelante, hay que destacar que esta progresiva mejora de la desigualdad de la distribución de la renta española (que en realidad se extiende a las dos últimas décadas) se ha producido en un contexto internacional de aumento en los niveles de desigualdad, particularmente en los países anglosajones.

⁵⁶ OLIVER, J., RAMOS, X. y RAYMOND, (2001): pp. 67-88.

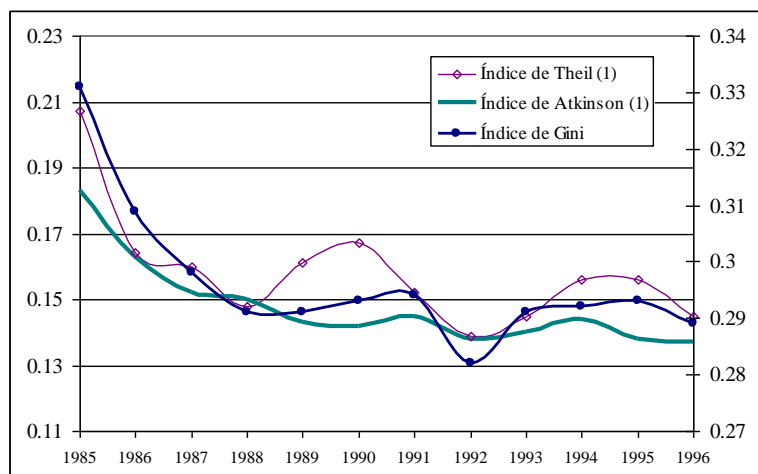
Una de las principales hipótesis que se sugiere para explicar esta mejora contracorriente de la distribución de la renta en España, es que el estado del bienestar moderno se desarrolla en ella con retraso respecto de otros países; de hecho es en los años 80 cuando se produce un importante avance en las políticas públicas relacionadas con el estado de bienestar, que van permitiendo homologar en muchos de estos campos a la economía española con las principales economías europeas, señalándose que es posible que la mejora en la educación haya jugado un papel redistributivo de relevancia.

Figura 3.1. Curvas de Lorenz en España en 1985 y 1996



Fuente: Oliver, J., Ramos, X. y Raymond, J. L.: “Anatomía de la distribución de la renta en España, 1985-1996: la continuidad de la mejora”.

Figura 3.2. Evolución de los índices de Gini, Theil (1) y Atkinson (1) en España



Fuente: Oliver, J., Ramos, X. y Raymond, J. L.: “Anatomía de la distribución de la renta en España, 1985-1996: la continuidad de la mejora”.

**Cuadro 3.1. Evolución de la desigualdad de la renta
equivalente en España 1985-96**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>P90/p10</i>		4.069	3.714	3.694	3.5	3.552	3.666	3.439	3.608	3.594	3.705	3.66
% renta decil más <i>bajo</i>	2.5	3.2	3	3.2	2.8	2.9	3.1	3.2	3.2	3	3	3.3
% renta decil más <i>alto</i>	24.7	23.6	22.8	22.7	22	22.1	22.4	21.6	22.1	22.2	22.5	22.5
<i>I_G</i>	0.331	0.309	0.298	0.291	0.291	0.293	0.294	0.282	0.291	0.292	0.293	0.289
<i>T(1)</i>	0.207	0.164	0.16	0.148	0.161	0.167	0.152	0.139	0.145	0.156	0.156	0.145
<i>T(2)</i>	0.35	0.198	0.219	0.182	0.267	0.324	0.195	0.175	0.173	0.229	0.221	0.185
<i>A(1)</i>	0.183	0.163	0.152	0.15	0.143	0.142	0.145	0.138	0.14	0.144	0.138	0.137

Fuente: Oliver, J., Ramos, X. y Raymond, J. L.: “Anatomía de la distribución de la renta en España, 1985-1996: la continuidad de la mejora”.

Un aspecto a considerar es el de la comparación de los niveles de desigualdad de la renta de España con los de los países de nuestro entorno y con los de los países en vías de desarrollo. A este respecto, y utilizando las cifras proporcionadas por Smeeding⁵⁷ para los últimos años de la década de los noventa, se puede constatar que en el grupo de las economías desarrolladas los mayores niveles de desigualdad en la distribución de la renta se dan en Estados Unidos y en el Reino Unido, con unos índices de Gini de 0,375 y 0,346, respectivamente, ocupando España, con un índice de 0,306, un lugar próximo a la media y cercano al de países como Francia o Alemania. Por su parte, los países nórdicos siempre han sido los que mostraban

⁵⁷ SMEEDING, T. M. (2000). El autor utiliza los datos del *Luxembourg Income Study* (LIS). Esta base de datos incluye diversas encuestas, homogeneizadas, sobre Ingresos de los hogares realizadas en distintos países de la OCDE a lo largo de las tres últimas décadas.

menores niveles de desigualdad (índices de Gini de 0,222, 0,226, 0,240 y 0,242 para Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega, respectivamente), si bien aparecen también países como Bélgica o Luxemburgo con índices de Gini muy bajos.

A su turno, utilizando los valores proporcionados por el Banco Mundial⁵⁸, se observan los índices de Gini de las economías en desarrollo, los cuales son mucho más elevados que los anteriores. El índice de Gini promedio para la muestra de economías en desarrollo es de 0,462, mientras que el promedio para la muestra de economías desarrolladas es de 0,289. Los casos extremos, correspondientes a Honduras, Brasil y Sudáfrica, arrojan unas cifras de 0,590, 0,591 y 0,593, respectivamente, mientras que en el polo opuesto Egipto, Corea del Sur y Polonia registran unos índices de Gini de 0,289, 0,316 y 0,316, respectivamente.

Puede que estos resultados (que en cualquier caso, y como señala el Banco Mundial, deben ser tomados con cautela⁵⁹) tengan que ver con la hipótesis de Kuznets de que existe una relación entre desarrollo económico y desigualdad de la renta que toma la forma de U invertida (niveles de desigualdad más bajos antes del despegue económico y en la fase de madurez económica y mayores niveles de desigualdad en las fases de despegue y fuerte crecimiento); en cualquier caso, lo que es claro es que, aparte de injustos, niveles de desigualdad como los mencionados para Brasil y Sudáfrica constituyen un serio obstáculo para el crecimiento estable y la continuación del desarrollo económico de estos países.

3.4.2. El aumento de la desigualdad y la crisis económica

Excluyendo el caso poco significativo de Letonia, España es el país de la Unión Europea donde en mayor medida ha empeorado la distribución de la renta, y por ende, el grado de desigualdad calculado con el coeficiente de Gini. En efecto, en el

⁵⁸ BANCO MUNDIAL. (2002).

⁵⁹ Estos índices de Gini sirven más para ver la evolución temporal de la desigualdad en cada país que para hacer comparaciones entre ellos en un determinado momento del tiempo.

cuadro 3.2. puede comprobarse que dicho coeficiente ha pasado de 31,9 en el año 2006, al 35,0 en el año 2012, el más elevado de los cinco países más importantes, pero también por encima de los tres países que tuvieron que ser intervenidos en los momentos más álgidos de la crisis.⁶⁰ Ello exige una explicación y no precipitarse a la hora de sacar conclusiones al respecto, pues hay diferentes factores que se conjugan y que hay que tener muy en cuenta si se quiere obtener una explicación clara y solvente de este hecho.

Cuadro 3.2. Coeficiente de Gini.

Período de la crisis 2006-2012

	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>
Alemania	26,8	30,4	30,2	29,1	29,3	29,0	28,3
Reino Unido	32,5	32,6	33,9	32,4	32,9	33,0	32,8
Francia	27,3	26,6	29,8	29,9	29,8	30,8	30,5
Italia	32,1	32,2	31,0	31,5	31,2	31,9	31,9
España	31,9	31,9	31,9	33,0	34,4	34,5	35,0
<u>Unión Europea</u>	<u>30,3</u>	<u>30,6</u>	<u>30,9</u>	<u>30,5</u>	<u>30,5</u>	<u>30,8</u>	<u>30,6</u>
Grecia	34,3	34,3	33,4	33,1	32,9	33,5	34,3
Irlanda	31,9	31,3	29,9	28,8	30,7	29,8	29,9
Portugal	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5

Fuente: EUROSTAT (escala de 0 a 100).

Obviamente, las políticas restrictivas y de austeridad (congelación de sueldos de los funcionarios, caídas de los salarios, subidas de los impuestos, etc.) en aras de combatir la crisis, en general, y de alcanzar los objetivos impuestos por la Comisión Europea en materia de déficit y endeudamiento, en particular, constituyen factores de suficiente entidad para producir un desajuste en la distribución de la renta. Pero

⁶⁰ Nótese que algunos organismos utilizan en sus estadísticas del coeficiente de Gini los números 0 y 100, como valores extremos, en vez del 0 y el 1, como hemos estado considerando.

aunque efectivamente ello sea así, nos encontramos con el hecho de que países de la Unión Europea en los que más intensamente se han tomado este tipo de medida, e incluso en su momento fueron rescatados, presentan una evolución en los años de la crisis, que no es significativa, como el caso de Grecia, o que incluso en esos mismos años han experimentado un descenso del coeficiente de Gini y, por ende, una mejora de la distribución, como es el llamativo caso de Irlanda. ¿A qué cabe atribuir entonces esta dispersión en las consecuencias, y por qué España detenta el índice de Gini más elevado, con lo que ello implica de empeoramiento de la situación económica y social de las clases medias (media y media baja) en contraste con la clara mejora en el segmento de la sociedad más favorecido?

Hay que poner de relieve, en primer lugar, que nuestro país viene manteniendo desde hace años la tasa de paro más elevada de la Unión (aunque parece que ya a mediados de 2014 se atisba el inicio de una mejora), así como un mercado de trabajo concebido *extrañamente* al gusto de sindicatos y empresarios, y que podemos calificar de frágil, inseguro e insatisfactorio desde diversos puntos de vista. Esto constituye sin ningún género de duda una razón adicional y específica que en cierta medida da una respuesta al interrogante planteado. Pero hay otra explicación de una importancia excepcional, que se ubica en el campo o ámbito del sistema fiscal español, y que requiere una meditada reflexión. En esencia se trata de rescatar el papel redistributivo y compensador que tiene toda política impositiva en el marco de la economía del bienestar, y de ver en el caso concreto de nuestro país en qué medida los malos resultados obtenidos al calcular el coeficiente de Gini se derivan de la estructura de nuestro sistema impositivo.

La presión fiscal en España suponía en el año 2012, el dato más reciente y disponible de EUROSTAT, el 32,5% del PIB, aunque las subidas de impuestos aplicadas en los tres últimos años elevarían previsiblemente dicho porcentaje, siendo la media de la Eurozona del 40%. El hecho de que nuestra presión fiscal esté por

debajo de la media de los países de nuestro entorno no constituye razón suficiente para pensar que España no cumple con su tarea redistributiva. En nuestra opinión la clave está no tanto en la presión fiscal que se tiene, sino en la estructura del sistema fiscal y el impacto que la misma ejerce en el proceso redistributivo, en función del peso relativo de cada tipo de impuesto y de la naturaleza del mismo.

3.4.3. El Sistema Impositivo Español

Para aclarar lo antedicho, y con el fin de tener una idea de la estructura del Sistema Impositivo Español, vamos a considerar en primer lugar la distribución de los tipos de impuestos, recogiendo en el Cuadro nº 3.3 los Ingresos Impositivos del Estado, que completaremos con un segundo Cuadro con la cuantía correspondiente a la totalidad de las Administraciones Públicas, todo ello tomando los datos del Proyecto de Presupuestos para el año 2014.

Cuadro 3.3. En millones de euros.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	41.276
Impuestos sobre Sociedades.....	22.327
Impuesto sobre la Renta de no Residentes.....	1.690
Cuota de Derechos Pasivos.....	979
Fiscalidad medioambiental.....	1.960
Otros.....	376
<u>I.-Impuestos Directos.....</u>	<u>68.608</u>
Impuesto sobre el Valor Añadido.....	27.122
Impuestos Especiales.....	7.763
-Alcohol y bebidas derivadas.....	339
-Cerveza.....	113
-Productos Intermedios.....	7
-Hidrocarburos.....	4.170
-Labores del tabaco.....	2.964
-Electricidad.....	-94
-Carbón.....	264
Otros.....	2.802
<u>II.-Impuestos Indirectos.....</u>	<u>37.688</u>
 I+II=Total Ingresos Impositivos.....	 106.295

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

A la vista de estos datos se nos ocurre destacar tres partidas concretas: El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 41.276 millones de euros, el Impuesto sobre Sociedades, 22.327 millones de euros, y el Impuesto sobre el Valor Añadido, 27.122 millones de euros. Sobre ellas haremos algunas consideraciones, pero antes vamos a recoger en el Cuadro nº 3.4 la totalidad de los impuestos, incluyendo todas las administraciones públicas.

Cuadro 3.4. En millones de euros

Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas....	73.196
Impuestos sobre Sociedades.....	22.327
Impuesto sobre la Renta de no Residentes.....	1.690
Cuota de Derechos Pasivos.....	979
Fiscalidad medioambiental.....	1.960
Otros.....	376
<u>I.-Impuestos directos.....</u>	<u>100.528</u>
Impuesto sobre el Valor Añadido.....	54.849
Impuestos Especiales.....	20.453
-Alcohol y bebidas derivadas.....	802
-Cerveza.....	286
-Productos intermedios.....	18
-Hidrocarburos.....	9.955
-Labores del tabaco.....	7.447
-Electricidad.....	1.681
-Carbón.....	264
Otros.....	2.802
<u>II.-Impuestos indirectos.....</u>	<u>78.105</u>
 <u>I+II.=Total Ingresos Impositivos.....</u>	 <u>178.632</u>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Si volvemos a las tres partidas que habíamos destacado en las cifras correspondientes al Estado, nos encontramos, cuando nos referimos a la totalidad de las Administraciones Públicas, que la cuantía del **Impuesto de Sociedades** es la misma, **22.327 millones** de euros, en tanto que el **Impuesto sobre la Renta de las**

Personas Físicas se eleva a **73.196** millones de euros, y el **Impuesto sobre el Valor Añadido** asciende ahora a los **54.849** millones euros.⁶¹

3.4.4. Impuesto sobre sociedades versus impuesto sobre el valor añadido

Constituye un principio básico de la Teoría de la Hacienda que en aras de conseguir cumplir con los principios de eficiencia y equidad, en cualquier sistema fiscal debe existir un equilibrio o proporción entre los impuestos directos y los impuestos indirectos, pues ello determina en grado importante la redistribución de la renta realizada mediante la política presupuestaria. A este respecto es preciso llamar la atención en el hecho de que tanto en la política de gasto como en la política impositiva hay que tener en cuenta no sólo el volumen que se fija o cuantifica, sino también su composición y estructura. Así, por ejemplo, desde el punto de vista redistributivo no importa tanto el volumen o nivel de impuestos, sino la participación de los distintos tipos de impuestos, dado que el impacto de los mismos sobre la redistribución de la renta y la riqueza puede ser muy variado y dispar. A ello, por otra parte, contribuye el grado de proporcionalidad, progresividad o regresividad que quiera otorgarse o aplicar al sistema impositivo considerado en su conjunto.⁶²

En lo que se refiere al peso relativo que han tenido en el sistema impositivo español los dos impuestos que estamos considerando, el primero de ellos parte del Texto Refundido de la Ley de Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo (TRLIS), la Ley 35/2006 en la que se reducen drásticamente las deducciones, la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, que repone la mayor parte de dichas las deducciones, y la última de ellas, la Ley 16/2012, de 27 de diciembre.

⁶¹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013): pp. 11-19.

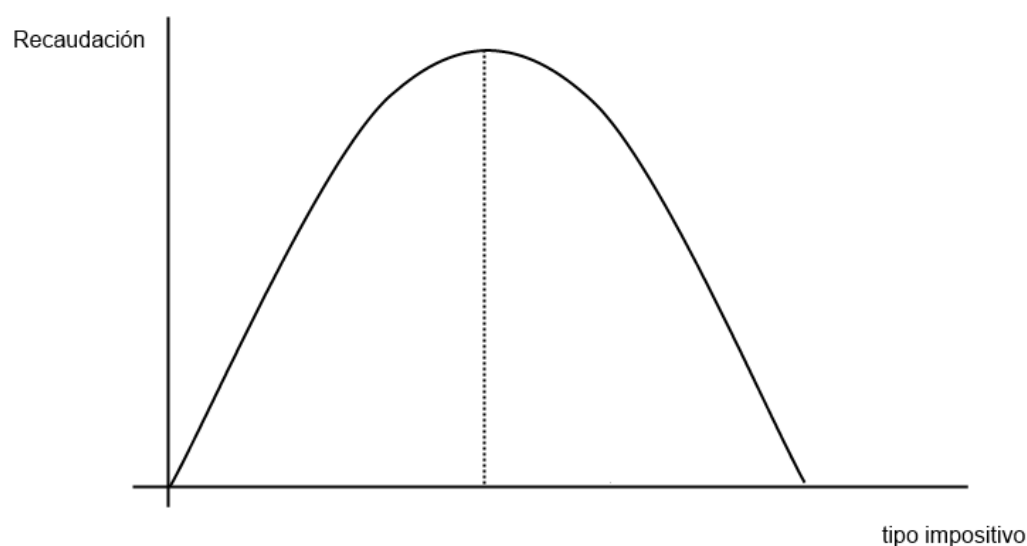
⁶² FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; PAREJO GÁMIR, José A; RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis (2011): PP: 310-312.

El problema de este impuesto, con el que ha habido concesiones y una gran permisividad, es que, partiendo de un tipo inicial del 35%, tiene en la actualidad tres modalidades: un tipo general del 30%, un tipo del 25% cuando la base imponible es menor de 300.000 euros, y un denominado tipo reducido de 20%, que es el que en realidad, de facto, se ha estado aplicando en estos últimos tiempos, hasta el punto de que en el presente ejercicio se ha producido un descenso de la recaudación del 20%. Es preciso saber que aunque el tipo nominal de las grandes empresas está en el 30% y el de las pymes en el 25%, el tipo medio efectivo de todas las compañías en 2013 fue del 12,4%.

El Impuesto sobre el Valor Añadido, el más importante de los impuestos indirectos, como puede verse en los Cuadros 3.3. y 3.4., experimentó un aumento del 18 al 21% por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio (artículo 23). Este impuesto recae en las clases media y media-baja, con menores niveles de renta, pero con una mayor propensión marginal al consumo, lo que supone una caída de este último en términos reales, un aumento de los precios, y un empeoramiento de la distribución de la renta.

Por otra parte, y aunque se esperaba un crecimiento relevante de la recaudación y ésta se haya producido en una determinada cuantía, ésta es en cualquier caso sensiblemente inferior a la que correspondería al pasar el tipo de gravamen del 18 al 21%, pues sin ningún género de duda los efectos negativos en la recaudación que se derivan de la aplicación de la curva de Laffer se han producido, y se continúan produciendo, especialmente en determinados segmentos del sector servicios, lo que supone para la Hacienda Pública no sólo la pérdida de recaudación por el impago del IVA, sino también el importe correspondiente al gravamen que recae sobre el servicio prestado, es decir al impuesto sobre la Renta de las personas físicas, que también se deja de pagar, al no emitirse la factura correspondiente.

Respecto a la curva de Arthur B. Laffer (véase Laffer 2004), que relaciona la recaudación de un determinado impuesto con su correspondiente tipo de gravamen, mostrando que existe un tipo máximo a partir del cual la recaudación comienza a disminuir como consecuencia de los crecientes desincentivos económicos que el aumento del tipo impositivo genera en el trabajo, el ahorro, la inversión, etc., así como de los crecientes incentivos al fraude fiscal que se derivan de esos aumentos, de manera que a partir de un determinado umbral tienen más peso estos efectos negativos que reducen la base imponible que el efecto positivo sobre la recaudación que tiene el aumento del tipo⁶³.



De cuanto hemos visto se deduce que la elevación al 21% del impuesto sobre el Valor Añadido, el más importante, como ya sabemos, de los impuestos indirectos, además de todos los efectos negativos ya señalados, afecta negativamente al crecimiento de la renta, y por ende, a la creación de empleo y a la disminución del

⁶³ STIGLITZ, Joseph E. (1999): pp. 699-702.

paro, debido, como es fácil de comprender, al hecho de que es el consumo (la variable más importante del cuadro macroeconómico), el que se ve más afectado por la subida del impuesto, con las consecuencias perniciosas para la actividad económica derivadas de un descenso del mismo. Por ello podemos concluir que la decisión tomada por la autoridad gubernamental en materia de Hacienda pública, bajando el impuesto sobre Sociedades y subiendo el impuesto sobre el Valor Añadido constituye una medida desafortunada de política fiscal, y como consecuencia, de política económica.

3.4.5. Algunas consideraciones complementarias

Los niveles de desigualdad de un país no se refieren ni se circunscriben exclusivamente a la distribución de la renta existente en su economía que, como hemos visto tiene su forma de medirse, sino que abarcan otros aspectos, puntos y cuestiones que, en esencia, proporcionan una auténtica visión del grado de cumplimiento del principio de equidad. En este último apartado del cuarto epígrafe del presente capítulo vamos a contemplar la otra vertiente de la política fiscal, es decir, la del gasto público, en relación con el problema de la redistribución en el marco de la Teoría de la Justicia. También nos referiremos, en estrecha relación con lo anterior, a la Encuesta de Condiciones de Vida como un instrumento adicional de gran importancia y que proporciona una valiosa información complementaria para conocer con la mayor fiabilidad posible el grado de desigualdad efectiva de una economía que acepta y trata de garantizar en todo momento el Estado de Bienestar.

Es bien sabido que el crecimiento del gasto público se ha considerado y justificado en todo momento como una medida de política económica para garantizar a todos los individuos un determinado nivel de vida y la búsqueda más igualitaria del bienestar. Al análisis de quién se beneficia del gasto público se le suele denominar *incidencia del gasto*, cuya estimación consistiría, en una primera instancia, en identificar a sus beneficiarios directos y suponer que estos son los

únicos que ven aumentar su bienestar como consecuencia del gasto. Pero este enfoque resulta limitado, ya que, por una parte, ignora que en realidad el gasto puede acabar beneficiando a otras personas distintas de a quienes, en un principio, va dirigido, y por otra, porque no tiene en cuenta los efectos externos que producen muchos gastos públicos, como es el caso paradigmático de la Educación.

La estimación de la incidencia del gasto plantea dos cuestiones importantes desde el punto de vista práctico y operativo. La primera se refiere a la necesidad de determinar cuál debe ser la unidad objeto de análisis, consistiendo la segunda en establecer los criterios para determinar qué parte del gasto beneficia a cada unidad. Respecto a la unidad objeto de análisis, existen dos posibles opciones: el individuo o la familia. Ante esta disyuntiva, la mayoría de los estudios optan por la familia debido a que ésta es la unidad básica de consumo.⁶⁴ Es preciso hacer notar que en España los estudios empíricos realizados se han centrado habitualmente en la incidencia de los gastos sociales, llegando a la conclusión de que el efecto redistributivo del gasto social es considerable, destacando por su importancia y mayores efectos igualitarios el gasto en sanidad, en servicios sociales y en las pensiones, aunque en este último caso pesa más por su volumen que por su progresividad sobre la renta final.

Y ahora, como anticipábamos, vamos a hacer una breve referencia a la existencia y aplicación del método respaldado por el Reglamento (CE) N° 1177/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de junio de 2003 relativo a las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida. En este marco legal el INE en España, como en el resto de países de la Unión Europea, publica anualmente la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), cuyo objetivo principal consiste en proporcionar información sobre la renta, el nivel y composición de la pobreza, y la exclusión social, pudiendo llevar a cabo comparaciones con otros países

⁶⁴ ALBI, Emilio; GONZÁLEZ PÁRAMO, José M. e ZUBURI, Ignacio (2000): pp. 260-265.

de la UE. Las variables relacionadas con los ingresos están referidas al año natural anterior a la realización de la encuesta. Por tanto en la encuesta realizada en el año t, normalmente entre marzo y junio, se recogen los ingresos netos percibidos desde enero hasta diciembre de t-1.

El 27 de mayo de 2014 el INE presentaba los resultados definitivos del año 2013 de la Encuesta de Condiciones de Vida, ofreciendo información sobre los ingresos medios de los hogares durante el año 2012, situándose dicho ingreso medio anual neto en 26.775 euros, calculándose, a su vez, el umbral de la pobreza para los hogares españoles en 2013 en 17.040 euros, suponiendo la población que está por debajo de este umbral de riesgo de pobreza el 20,4% de la población residente en España. En este sentido es importante destacar que *la población en riesgo de pobreza es un indicador relativo que mide la desigualdad*. El INE no mide, pues, la pobreza absoluta sino cuántas personas tienen ingresos bajos en relación al conjunto de la población.

Hay que recordar que siguiendo los criterios de Eurostat, el umbral de riesgo de pobreza se fija en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas. Por tanto, aumenta o disminuye en la medida en que lo haga la mediana de los ingresos.⁶⁵

En la correspondiente Nota Metodológica, el INE informa que la tasa AROPE (At Risk Of Poverty or social Exclusion) forma parte de los indicadores de la estrategia Europa 2020 de la Unión Europea, y está definida según criterios establecidos por Eurostat como aquella población que está al menos en alguna de estas tres situaciones: en riesgo de pobreza (60% de la mediana de los ingresos por

⁶⁵ Para determinar el número de unidades de consumo equivalentes a los distintos hogares, se utiliza en todos los países de la UE la llamada *escala de la OCDE modificada*, que asigna un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años. Así, un hogar formado por dos adultos y dos niños tendría 2,1 unidades de consumo.

unidad de consumo); en situación de carencia material severa, y en hogares sin empleo o baja intensidad laboral.

Volviendo a la incidencia del gasto público en la distribución de la renta, la restricción del gasto que se ha llevado a cabo en los años de la crisis, con los recortes a los que ya aludíamos y la fuerte caída experimentada en sueldos y salarios, constituyen poderosos factores que coadyuvan a una mala distribución de la renta y a un aumento de la desigualdad.

Al respecto, en 1985 el profesor Fernández Díaz afirmaba: *We have seen that, as a consequence of the application of a supply-side economic policy and because of the apparent necessity for reducing or constraining the budget deficits, substantial and important cuts in the public expenditure of a social nature may be carried out. It seems appropriate now to reflect the consequences that, in turn, could derive from the alterations in the current transfer outlay and social policy. Anyway, as Peacock and Shaw say, certain forms of government expenditure, such as education and health services, may be considered by wage earners as part of their real wages, and this is a point that should not be forgotten. Because of this, it is natural to expect that wage earners will resist cuts in the social wage produced by reductions in government expenditure.*⁶⁶

El párrafo del trabajo de Fernández Díaz que acabamos de reproducir resulta muy actual y oportuno a los efectos del tema que estamos analizando, y podríamos sacar importantes consecuencias del mismo, ya que el autor nos demuestra mediante un modelo del tipo *Cambridge School*, la importancia de un efecto aceleración o de segundo orden provocado por los cortes y las restricciones de los gastos y de los salarios reales, con su impacto negativo en la política social y en los correspondientes indicadores de bienestar, entre los que sobresale el de la distribución de la renta.

⁶⁶ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1985): pp. 175-176.

Todas estas consideraciones complementarias pueden contribuir a ir más allá del mero cálculo a través de los índices mencionados, especialmente el de Gini, para conocer la distribución de la renta, concepto (y objetivo) estrictamente económico, e ir conformando el concepto más amplio, revelador y significativo de desigualdad, incluyendo los factores necesarios, con sus correspondientes indicadores cuantitativos o cualitativos. Este paso supone, obviamente, situar y contemplar la lógica económica en el ámbito de la Teoría de la Justicia, eligiendo aquella de las corrientes que vimos en el capítulo anterior que mejor explica e interpreta cómo debe abordarse el estudio de la moderna Economía del Bienestar, y en especial algunas de sus cuestiones más relevantes en la actualidad, como el problema creciente de la desigualdad que hemos analizado, y teniendo muy presente el elemento altamente distorsionador que supone la corrupción, del que nos ocuparemos con detalle en los próximos capítulos, y que interactúa en todas las fases del proceso.

No podemos concluir un capítulo dedicado a la distribución de la renta en el ámbito de la Teoría de la Justicia sin recordar la reformulación que hace Rawls de su obra principal al publicar en el año 2001, tras pasar por apuntes de clase y revisiones a lo largo de los años, y tras escribir en 1993 *El liberalismo político*, su nuevo libro con el título, todo él, de *La justicia como equidad*, citado con anterioridad. Y no podemos pasarlo por alto porque en el marco de su modelo contractualista, como una nueva fórmula de contrato social, dedica una especial atención al tema que nos ha venido preocupando a lo largo de las páginas de este capítulo: *el problema de la justicia distributiva*, que según Rawls *se centra en preguntarse cómo han de regularse las instituciones de la estructura básica como un esquema unificado de instituciones para que pueda mantenerse a lo largo del tiempo, de una generación a otra, un sistema equitativo, eficiente y productivo de cooperación social*⁶⁷.

⁶⁷ RAWLS, John (2002): pp. 81-84.

Recordemos, por otra parte, que el principio de diferencia constituye un principio de justicia distributiva en sentido estricto, que está subordinado tanto al primer principio de justicia (que garantiza las libertades básicas iguales) como al principio de la igualdad equitativa de oportunidades. Trabaja conjuntamente con esos dos principios y siempre tiene que ser aplicable dentro del marco o trasfondo institucional en el que quedan satisfechos dichos principios. Se asume que la cooperación social es siempre productiva y que sin cooperación no se produciría nada y no habría por tanto nada que distribuir, teniendo bien claro que un esquema de cooperación viene en gran parte dado por el modo en que sus reglas públicas organizan la actividad productiva, especifican la división del trabajo, asignan diversos papeles a los que participan en ella, y así sucesivamente.⁶⁸

Pero aunque Rawls no lo considerara, dado que eran otras las coordenadas en las que se movía la sociedad de su tiempo, ese marco o trasfondo institucional de referencia puede funcionar correctamente o, por el contrario, estar lastrado por el vicio social de nuestros días, enormemente importante por su poder distorsionante y destructivo, así como el atentado que supone a la justicia, y que no es otro que el de la *corrupción* de los agentes que conforman las instituciones y que son responsables de la toma de decisiones en el desarrollo de la gestión pública.

En los capítulos que siguen vamos a introducirnos en este tema (el de la corrupción) en su relación con la economía del bienestar (donde hemos destacado el objetivo de la distribución de la renta), por una parte, y con la visión de todo cuanto constituye el contenido de esta rama tan importante de la Ciencia Económica, por otra, completando todo ello desde la vertiente de la Teoría de la Justicia, como condicionante y envolvente, y a la vez, como tercera pata del trípode, en la línea del esquema que adelantábamos en la Introducción.

⁶⁸ RAWLS, John (2002): pp. 94-95.

CAPÍTULO 4

LA CORRUPCIÓN Y LA TEORÍA DE LA JUSTICIA

Entramos ahora en un capítulo clave, dado el contenido, el alcance y el propósito de este trabajo. Además, en las páginas que seguirán abordaremos un enfoque interdisciplinar en el sentido de que proyectaremos nuestro análisis simultáneamente sobre los campos de la Economía y del Derecho.

Comencemos con afirmar que parece existir unanimidad al entender la corrupción, al menos en el contexto en el que estamos situados, como abuso del poder público para obtener determinados beneficios para uno mismo o para personas cercanas (o partidos, grupos, etc.). También puede afirmarse que toda conducta corrupta supone deslealtad o traición del agente a su principal aprovechando, obviamente la existencia de una clara asimetría en la información. En el ordenamiento español, la definición o idea de corrupción se ve reflejada en la figura del cohecho (artículos 419 a 427 del Código Penal de 1995), en la de malversación (arts. 432-435) y en la de blanqueo de dinero (art. 301). Especialmente el artículo 419 se corresponde, casi al pie de la letra, con la definición de corrupción que, como hemos dicho, se acepta de forma casi unánime por cuantos se adentran en el estudio de este tema.

Antes de abordar los epígrafes correspondientes, creemos oportuno intentar un ensamblaje o visión conjunta de los fundamentos económicos más estrechamente relacionados con la Teoría de la Justicia, -en la línea de lo que se vio en el capítulo 2-, y de lo que de forma clara e inequívoca podemos llamar la Economía de la Corrupción, una rama reciente o hija legítima, como decíamos en su momento, de la Economía del Bienestar. De este ensamblaje, como vamos a comprobar, se llega a la configuración de una especie de nueva disciplina que el profesor Fernández Díaz, ya en 1999, denominaba Teoría Económica de la Justicia.⁶⁹

⁶⁹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; FERNÁNDEZ CORNEJO, José A. (1999): pp. 12-13.

Esta Teoría Económica de la Justicia asume y comparte los principios y problemas de la Economía Pública, los fundamentos y posibilidades de la teoría de la Elección Moral, contenidos específicos de la Filosofía Política y, obviamente, los ingredientes básicos de la Economía del Bienestar. En su contenido no faltan cuestiones básicas como el individualismo metodológico, la información asimétrica, el azar moral, la relación agente-principal, y la teoría de juegos, dentro de la microeconomía, y principios, variables y relaciones, objetivos, e instrumentos y políticas, en el ámbito de la macroeconomía. Por otra parte, y esto es esencial a nuestros efectos, la Teoría Económica de la Justicia mantiene una estrecha conexión con la Economía de la Corrupción, y a su turno, con la Economía del Control.

Una vez definida en términos generales la corrupción, trataremos en sucesivos epígrafes sobre la Economía de la Corrupción como un caso especial de la economía de la delincuencia, sobre los tipos de corrupción, sobre los efectos económicos de la misma, sobre la medición y evidencia empírica haciendo, finalmente, una referencia a la situación mundial. A efectos ilustrativos no nos resistimos a transcribir el esquema que recogemos a continuación, y que resume los puntos esenciales del análisis que haremos seguidamente.

En la última parte de este esquema, relativa a la lucha contra la corrupción, hemos quitado, la última medida-descentralización del poder-, y ello por dos razones: en primer lugar para evitar malas interpretaciones, pues lo que parecía un enfoque defendible en 1999, constituye hoy un elemento perturbador que contribuye incluso de manera espectacular al fenómeno de la corrupción, como se verá más adelante, y en segundo lugar porque, en cualquier caso, el tema tan actual y polémico de la descentralización iría incluido en el apartado del esquema que se denomina Reforma del Estado.

ECONOMÍA DE LA CORRUPCIÓN	
Definición	<ul style="list-style-type: none"> -Abuso del poder público para obtener determinados beneficios para uno mismo o para personas cercanas (o partidos, grupos, etc) -Deslealtad o traición del agente a su principal -Referencia al ordenamiento español
Tipos	<ul style="list-style-type: none"> -Con robo -Sin robo (soborno para que no retrase los trámites) (extorsión) -Otras clasificaciones
Medida	<ul style="list-style-type: none"> -Muy difícil -Índice de Percepción de Transparency International
Funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> -Mercado de la corrupción. Curvas de demanda y de oferta
Causas directas e indirectas	<ul style="list-style-type: none"> -Impuestos elevados -Alto nivel de gasto público -Nuevas Regulaciones -Otras decisiones discrecionales -Financiación de los partidos -Crecimiento de los intercambios internacionales -Cambios económicos, especialmente en economías en transición -Calidad de la burocracia -Nivel de los salarios públicos -Transparencia de las normas, leyes y procedimientos

Efectos económicos	<ul style="list-style-type: none"> -Ejemplos y actuaciones de los líderes -Controles institucionales
	<ul style="list-style-type: none"> -No es válido el argumento de que la corrupción evita o compensa las rigideces de la Administración Pública -Distorsiona los mercados y la asignación de los recursos -Reduce la eficiencia económica y el crecimiento -Reduce las posibilidades y la eficacia del gobierno para imponer los controles necesarios para corregir los fallos del mercado -Actúa como un impuesto arbitrario y distorsiona los incentivos -Reduce la legitimidad de la economía de mercado -Pérdida de confianza de los agentes
La lucha contra la Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> -Reforma del Estado -Disminución de poderes discrecionales -Salarios competitivos -Penas y sanciones -Regulaciones -Solución del problema de la financiación de los partidos -Transparencia e información

Fuente: FERNÁNDEZ DÍAZ, A. y FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A.(1999).

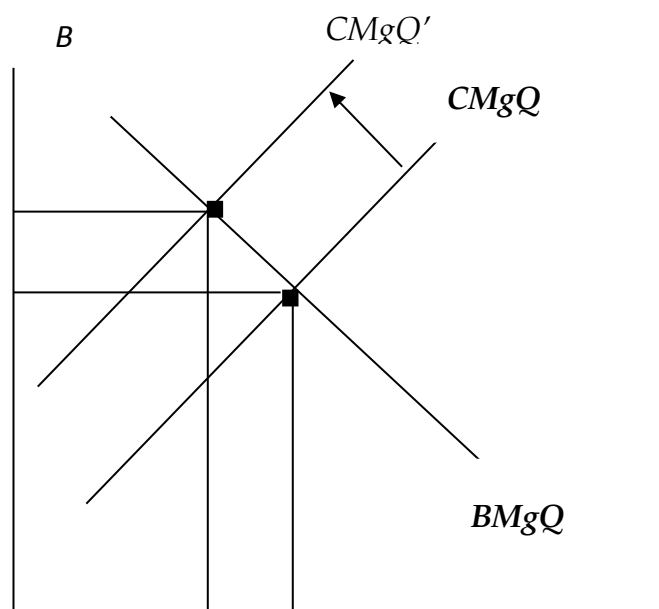
4.1. La corrupción como una modalidad de la delincuencia: su tratamiento económico

Como tendremos ocasión de ver en el próximo apartado, la corrupción suele considerarse como el paraguas que cubre un conjunto de delitos, o como base y referencia de todos ellos. Por ello podría extrañar que ahora la consideremos, a los efectos del análisis económico, como una modalidad de la delincuencia. Sin embargo hay dos razones para proceder de esta manera. La primera es que en el campo de la Ciencia Económica se ha desarrollado y estudiado este problema como enfoque de la conducta humana, utilizando la expresión de economía de la delincuencia. La segunda porque, en cualquier caso, el término delincuencia es más amplio y difuso que el de corrupción.⁷⁰

Podríamos modelizar la conducta de un delincuente, como sería el caso de un funcionario corrupto, utilizando un esquema teórico muy similar al de la oferta y la demanda. Dicho delincuente decide cometer un número de delitos que haga máxima la satisfacción o utilidad, o lo que es lo mismo, la diferencia entre beneficios y costes. Partamos, para mejor comprender la exposición, de un gráfico en el que en abscisa recogemos la cantidad de delitos Q , y en ordenada los costes y beneficios marginales, CMg y BMg , pudiéndose representar gráficamente las respectivas curvas. Las curvas de costes marginales tienen pendiente positivo o creciente, lo que significa que cada nuevo delito que cometa el delincuente supone un coste mayor, lo que implica, a su vez, más dedicación a la actividad delictiva, sacrificando el tiempo a otras actividades alternativas cada vez más valiosas. Esta curva de coste marginal se desplazará debido, entre otras razones, a los precios de los medios y de las herramientas necesarias para delinquir, a las alternativas profesionales de que disponga el delincuente, a la eficacia policial, al endurecimiento de las penas, etc.

⁷⁰ Para un análisis riguroso del enfoque económico de la delincuencia, ver los trabajos seminales de Gary Becker (1968) y (1976).

Gráfico 1



La curva de beneficios marginales, por su parte, como puede verse en el Gráfico 1, tiene pendiente negativa, es decir, decrece a medida que aumenta el número de delitos, y su desplazamiento dependerá de las modificaciones en cualquiera de las variables recogidas en la cláusula *ceteris paribus*, como por ejemplo sería la modificación del botín que se obtiene por unidad de delito. El delincuente, entonces, elegirá la cantidad de delitos que maximice la diferencia entre beneficios y coste, cumpliendo, obviamente, la condición de primer orden de que los beneficios marginales igualan a los costes marginales, es decir, $BMg=CMg$.⁷¹ Dicho con otras palabras, la cantidad de delitos elegida será Q^* , ya que en este punto lo que cuesta el último delito perpetrado coincide con la ganancia o utilidad conseguida.

⁷¹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; FERNÁNDEZ CORNEJO, José A. (1999): pp. 15-17.

Llegado a este punto, un aspecto fundamental sería el de los supuestos acerca de la estructura de mercado que caracteriza al correspondiente sector o mercado de delitos. Tomando de nuevo el caso de los delitos de corrupción, su mercado a escala nacional se podría considerar como si se tratara de un mercado de competencia perfecta, pero de hecho la relación entre corruptor y corrupto habría que plantearla como un monopolio bilateral, y es que el equilibrio final dependerá crucialmente del esquema de incentivos que se derive de dicha estructura. Otra forma de expresar la misma idea consiste en resaltar la importancia que tiene en el análisis la especificación de los factores institucionales que dan forma a las reglas del juego (constituidas por reglas legales, normas no escritas, reglas del juego económicas, políticas, etc.), o espacio social, en el que se desenvuelven los agentes económicos.

Es preciso señalar, asimismo, que normalmente el análisis se efectúa en términos de equilibrio parcial y de estática comparativa. No obstante, en algunas ocasiones, particularmente cuando se analizan las consecuencias económicas de la delincuencia, como, por ejemplo los efectos económicos de los delitos de corrupción, que es el caso concreto que ahora nos interesa, el marco de análisis suele ser de equilibrio general y, en algunos casos, de equilibrio general dinámico.

4.2. Tipos de corrupción

En el esquema que vimos con anterioridad, en el que definíamos, tipificábamos, hablábamos de la medida, el funcionamiento, las causas directas e indirectas, los efectos económicos y la lucha contra la corrupción, éramos muy parcos en lo referente a la tipología del fenómeno que ocupa nuestra atención. Ahora pretendemos ser más precisos e ir más lejos.

Debemos aclarar, en primer lugar, que más que hablar de tipos de corrupción nos planteamos considerar el conjunto de delitos, que de una forma u otra, emanan o son a la vez causa o consecuencia de ella, que de alguna manera actúa como envolvente de ese conjunto. Podríamos interpretar, como hace el profesor Fernández Díaz, que esos delitos serían como las caras del Decaedro, que como es bien sabido constituye uno de los poliedros irregulares, y posee diez caras, dieciséis vértices y veinticuatro aristas.

Las diez caras a las que nos referimos corresponden a un amplio conjunto de actividades y conductas delictivas que tienen como ingrediente básico la corrupción. La relación de esas actividades delictivas que se ha considerado más completa y representativa es la siguiente: financiación del terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de personas, blanqueo de capitales, corrupción en el sector público y financiación de los partidos, fraude fiscal, economía sumergida, y contrabando y tráfico ilícito de mercancías.⁷²

Resulta evidente que los diez puntos señalados son delitos que revisten diferentes gravedad y orígenes, pudiendo hablar, por una parte, de dinero sucio (dirty money) para los casos de financiación del terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de drogas, tráfico de armas y tráfico de personas, y de dinero negro (black money) para el blanqueo de capitales, la corrupción en el ámbito público y la financiación de los partidos políticos, el fraude fiscal, la economía sumergida y el contrabando y tráfico ilícito de mercancías.

Además de la amplia clasificación que acabamos de considerar, puede hablarse de otros criterios que permiten distinguir entre tipos o clases de corrupción. Tal es el caso de Bardhan, que lleva a cabo sendas distinciones teniendo en cuenta criterios diferentes. Así, en primer lugar nos habla de la existencia de una corrupción

⁷² FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2013b): pp. 11-12

pública y, por supuesto, de una corrupción privada, poniendo ejemplos ilustrativos al efecto. De igual forma distingue entre corrupción política y corrupción económica, en función del tipo de beneficio que se reciba a cambio, añadiendo una tercera, muy importante, al considerar que cabe la existencia de una corrupción colusoria o centralizada, frente a la modalidad de corrupción descentralizada, afirmando que la primera, en la que se actúa de forma conjunta, tiene menos consecuencias adversas sobre la eficacia, que si los funcionarios corruptos actúan como un monopolista independiente, pues en este segundo caso el precio individual del soborno sería mayor.⁷³

Respecto a la distinción entre corrupción privada y corrupción pública, merece traer a colación la que se conoce como paradoja de Myrdal, y que recogen muy oportunamente el profesor Juan Velarde y el experto argentino Mariano Grondona en sus respectivos artículos sobre este punto concreto de la materia⁷⁴: El funcionario del cual depende una decisión no se halla ante ella como en un mercado donde otros compiten con él; al contrario, goza de un monopolio: es el único con jurisdicción para decidir el tema. Si explota esta situación monopólica para que le rinda, comete un acto de corrupción...; en los países subdesarrollados el sector privado es estatista porque pide protección y subsidio al Estado, y el sector público es privatista, porque le anima el espíritu de lucro individual. Los roles se invierten: los privados operan en la esfera pública, mientras la esfera pública opera bajo el influjo del lucro privado.

⁷³ BARDHAN, Pranab (1997): pp. 1320-1322.

ARNEDO ORBAÑANOS, Miguel A. (1999): pp. 64, 71-72.

⁷⁴ GRONDONA, Mariano (1993): p. 24.

VELARDE FUERTES, Juan (1999): p. 41.

4.3. Causas y efectos económicos de la corrupción

En el esquema que ya vimos en páginas anteriores, en el que se recogía la definición de corrupción, sus tipos, medida y funcionamiento, se enunciaban las causas, por una parte, y los efectos económicos, por otra. En este epígrafe vamos a hacer algunas consideraciones básicas sobre las primeras y respecto a los segundos, en el bien entendido que, para mantener la estructura de nuestro trabajo tal como lo hemos planteado, serán consideraciones breves y resumidas.

Abordar cuáles son las causas directas e indirectas de la corrupción constituye una tarea imprescindible en todo tipo de análisis que se haga sobre la materia, pues difícilmente podrá erradicarse o combatirse si desconocemos las causas que la provocan o la hacen posible. Entre ellas, y sin ánimo de ser exhaustivos, destacamos las siguientes: existencia de impuestos elevados, alto nivel de gasto público, nuevas regulaciones, otras decisiones discrecionales, financiación de los partidos políticos, calidad de la burocracia, nivel de los salarios públicos, falta de transparencia de la gestión pública y de claridad en las normas, leyes y procedimientos, lentitud en las actuaciones del aparato judicial y levedad en las sanciones o condenas, a lo que hay que añadir las deficiencias en los controles institucionales. Last but not least, no podemos olvidar las múltiples carencias en materia de ética pública o ética para la política y la Administración Pública en el marco general de referencia de un conjunto de principios y valores morales básicos y universales.⁷⁵

Aunque no se incluye en el cuadro que sintetiza, entre otras cuestiones, causas y efectos, debemos considerar de manera muy destacada y especial la descentralización gubernamental y administrativa como una de las causas de la corrupción, como sucede en España, según tendremos ocasión de ver en el epígrafe

⁷⁵ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010): p. 151.

7.3 del capítulo séptimo, al considerar el modelo de descentralización que nos hemos dado como un sector de riesgo. Entraremos en el análisis de esta importantísima cuestión cuando lleguemos al capítulo siete de nuestro trabajo, limitándonos, por el momento a señalar su importancia e incluir la descentralización como una de las causas que coadyuva de forma clara en la existencia de elevados niveles de corrupción; ejemplos significativos y numerosos no faltan, al menos en nuestro país.

Aunque parezca que nos salimos de contexto, conviene recordar que en la base de todo acto o proceso de corrupción funciona el mecanismo que en la teoría microeconómica se conoce como el problema del agente-principal, que surge inicialmente para analizar los problemas existentes en las grandes empresas como consecuencia de que hay una separación cada vez mayor entre la propiedad (los accionistas) y el control a través de los gestores de la misma. Estos modelos de agencia son perfectamente trasladables a las relaciones entre el Gobierno y los funcionarios, siendo el primero el principal, y actuando los segundos como agentes. La clave reside que al existir un problema de información asimétrica e incompleta, éstos últimos (los funcionarios) tienen incentivos a actuar no solamente en función de los intereses del principal, sino también buscando su propio interés, lo que incorpora la posibilidad de que el funcionario no cumpla su cometido, sino que actúe en beneficio de un tercero (el corruptor), a cambio del correspondiente soborno.

Respecto a los efectos de la corrupción, tema esencial del que nos ocuparemos más adelante en distintas ocasiones, hay que comenzar deshaciendo la idea o el tópico de que la corrupción no es tan perniciosa, pues evita o compensa la existencia de rigideces en la Administración Pública, punto de vista que han mantenido algunos autores sin fundamento alguno, con independencia de que ética y moralmente no puede aceptarse. Lo que por el contrario resulta evidente es que los elevados niveles de corrupción tienen un efecto negativo sobre la inversión, el crecimiento y el desarrollo económicos.

Abundando en ello, es preciso considerar que la corrupción distorsiona los mercados de forma que reduce la eficiencia en la asignación de recursos, que incrementa la desigualdad en la distribución de la renta, que suele perjudicar más a las pequeñas empresas, que complica y limita la aplicación de una correcta política fiscal y tiende a generar importantes déficit públicos, en la medida en que dichas prácticas aumentan el gasto público mediante concesión de subvenciones no justificadas, concesión de proyectos de inversión pública a empresas con elevados costes, etc., a la vez que reducen los ingresos presupuestarios (desgravaciones fiscales no justificadas y otras medidas similares), que limita o distorsiona el papel de garante de las reglas del juego económico que le corresponde al Estado y, finalmente, a que puede contribuir a que se deteriore la percepción acerca de la legitimidad de la economía de mercado e incluso de la democracia.⁷⁶

Al enunciar las causas y los efectos de la corrupción hay que tener muy en cuenta que la relación entre uno y otro conjunto es verdaderamente peculiar. En efecto, Rose-Akerman, a la que acabamos de citar, en su excelente Introducción a la obra *International Handbook on Economics of Corruption*, refiriéndose al trabajo que aporta uno de los colaboradores del libro afirma: *As Lambsdorff's survey shows, the consequences of corruption are difficult to distinguish from the causes because the causal arrow frequently appears to go both way. This inequality is associated with high levels of corruption, but the econometric evidence on causation is mixed.*

Un ejemplo de lo que Lambsdorff pone en boca de la editora del libro podemos encontrarlo en el hecho de que entre los efectos de la corrupción no se ha recogido la economía sumergida, pues como veremos con detenimiento más adelante, en el epígrafe 7.5 del capítulo séptimo, existe un proceso circular y realimentado entre corrupción y economía sumergida. Y a ello podríamos añadir lo que el propio profesor de Passau dice directamente: *Research on corruption is*

⁷⁶ ROSE-AKERMAN, Susan (2006): primer apartado del Handbook.

difficult because many causes of corruption also seem to be consequences of corruption. Feedback loops operate that make it hard to isolate the underlying causes.⁷⁷

Algunos autores relacionan las causas y efectos de la corrupción con el concepto de gobernanza, lo que realizan mediante trabajos empíricos con el fin de calcular la correlación existente entre la gobernanza y la renta, para lo cual llevan a cabo previamente una medida de la percepción de la gobernanza para un determinado período, utilizando para ello varios indicadores. Tal es el caso del artículo de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi que, para el período 1996-2004 emplean los indicadores siguientes: el indicador de los derechos humanos, civiles y políticos; la estabilidad política y la ausencia de violencia; la eficiencia del gobierno; la calidad y el alcance de la regulación; el papel y la calidad de la justicia, y el control de la corrupción.

Aquí, más allá de esta correlación, nos interesa la que existe o pueda existir entre gobernanza y corrupción, en la que nos encontramos con un proceso de feedback. En efecto, cuando se gobierna de manera ineficiente y con escasa transparencia, cuando se regula mal y en exceso o cuando la justicia actúa sin rigor e independencia, la gobernanza no es buena y la existencia de corrupción resulta incuestionable. De igual manera, donde se permite, se tolera o se propicia la corrupción, indiscutiblemente no hay buena gobernanza, y así volvemos a empezar. En realidad, como afirman los autores mencionados...Corruption arises from problems with the underlying institutional structures of state and of society, and that is where policy must be directed.⁷⁸

⁷⁷ LAMBSDORFF, Johann Graf (2006): p. 4.

⁷⁸ KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart and MASTRUZZI, Massimo (2006): pp. 41-42.

4.4. Medición y evidencia empírica de la corrupción

Suele ser este el punto de este tipo de trabajo en el que las cosas se complican, pues estamos estudiando o analizando una materia o un problema en el que resulta poco menos que imposible una cuantificación siquiera sea aproximada, y se recurre al empleo de indicadores que proporcionan, fundamentalmente, una información cualitativa o, en el mejor de los casos, ordinal. Pero la Ciencia Económica creció y se hizo grande con estas limitaciones que, en última instancia desembocaron en teorías y enfoques que sustentaron y permitieron avanzar nuestro conocimiento. Esto es así hasta el punto que si preguntamos a un economista qué es lo más relevante de la obra de Pareto responderá, muy probablemente, que el teorema de la economía del bienestar y la revolución ordinal en la teoría del consumidor.

Los dos prestigiosos economistas Hicks y Allen escribieron en 1934, a este respecto, que...of all Pareto's contributions there is probably none that exceeds in importance his demonstration of the immeasurability of utility.⁷⁹ Y sin embargo, como hemos dicho, de la obra seminal del célebre pensador de Céligny, surgieron las bases de la teoría microeconómica de la conducta del agente, con todo el valioso acervo de las funciones de utilidad, de las curvas de indiferencia, de la recta de balance, y del equilibrio del consumidor, empleando todo el tiempo, especialmente en el mapa de curvas de indiferencia, un enfoque ordinal.

Por todo cuanto acabamos de decir y recordar, no hay que rendirse, en el tema objeto de nuestro estudio, ante la dificultad de disponer de datos suficientes y, especialmente, de poder cuantificar el volumen y alcance de la corrupción, en el mundo, en la Unión Europea, o en España, pues estamos acostumbrados los conocedores de este campo de la Ciencia a transitar de lo ordinal a lo cardinal, de lo inconmensurable a lo medible, y algún camino encontraremos.

⁷⁹ HICKS, J. and ALLEN, R. (1934): p. 52.
BOUVIER, Alban (1999): p. 113.

La corrupción, en sus diferentes caras o manifestaciones, al darse en un conjunto de actividades delictivas difíciles de detectar y perseguir, no permite una cuantificación cierta, y ni siquiera cálculos y estimaciones suficientemente fiables. Sin embargo no faltan datos parciales, e incluso totales en ocasiones, que dan una idea muy clara de la magnitud del problema. Sabemos, por ejemplo, según la asociación de técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA), que en España el fraude fiscal se estima en 90.000 millones de euros, y que la economía sumergida alcanza un volumen cercano al 25% del PIB, lo que supone un movimiento de 250.000 millones de euros que están fuera del flujo oficial. Si consideramos que a dicho flujo correspondería un volumen de impuestos de 75.000 millones de euros que, evidentemente no se pagan, el fraude fiscal total ya no sería de 90.000 millones, sino que se elevaría a la importante cifra de 165.000 millones.

Asimismo, por ejemplo, el organismo Global Financial Integrity calcula que el tráfico ilícito de mercancías, una de las formas de corrupción, supone la cifra mundial de 650.000 millones de dólares, a los que hay que añadir 2 billones en flujos financieros ilícitos. Y así podríamos continuar dando datos parciales o totales de países concretos, referidos a las distintas manifestaciones de la corrupción.

Finalmente, si queremos acercarnos a una cantidad que abarque la mayoría de las actividades delictivas, tenemos que el Fondo Monetario Internacional estima que la cuantía total derivada de la corrupción se eleva al 5,5% de PIB mundial, es decir, a unos 4,5 billones de dólares.

Aunque no pocos artículos de especialistas en la materia tratan de demostrar y de medir el impacto de la corrupción en los diferentes objetivos y áreas de la actividad económica basándose en múltiples fuentes de información, como es el caso del artículo de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, ya comentado, es preciso dejar claro que los trabajos más relevantes toman habitualmente como punto de partida, entre

otras, dos fuentes principales de información: el World Bank Institute, y Transparency International, especialmente esta última, más completa y actualizada. Ambas instituciones obtienen niveles de percepción de la corrupción altamente correlacionados, constituyendo por ello sus datos una base sólida y fiable que es empleada en numerosos estudios y artículos, y que permite llegar a conclusiones importantes.

Transparency International, organismo no gubernamental con sede en Berlín desde 1995 bajo la dirección de Johann Graf Lambsdorff, profesor de Economía en la Universidad de Passau, elabora anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 175 países, información que aparece puntualmente, y que sin duda es una de las fuentes estadísticas más utilizadas. Este Índice, para evaluar la posición de cada país considerado, durante un tiempo variaba entre 1 (máxima corrupción) y 10 (mínima corrupción), pero desde hace ya algunos años, y dado que el término índice así lo sugiere, los extremos del intervalo van del 1 (máxima corrupción), al 100 (situación de menor o nula corrupción). En el Cuadro 4.1 de este Capítulo recogemos la información referente a los países considerados con los datos correspondientes al año 2013, pudiéndose apreciar, si lo comparamos con años anteriores, cómo la percepción de la corrupción ha ido aumentando, como sucede con el caso de España, que ha pasado de un índice de 65 en 2012, a uno de 59 en el año 2014, como tendremos ocasión de comprobar cuando entremos en el análisis del caso español.

El World Bank Institute, a su vez, ha elaborado sus índices correspondientes a la corrupción, poniendo de manifiesto, por ejemplo, que la evidencia nos dice que son pocos los países en vías de desarrollo que tienen bajos niveles de corrupción. En su estudio, los expertos del Banco Mundial, apoyándose a su vez en la opinión de 31 organismos, además de en empresas y conocedores del tema, algunos de los cuales mencionábamos con anterioridad, analizan 85 países divididos en tres grupos, calculando en cada uno de ellos el valor promedio entre 1 (máxima corrupción) y 10

(mínima corrupción), o para ser más exactos, en sendos sub-intervalos que previamente se definen para los tres grupos de países analizados.

Así, se toman 21 países industrializados cuyos IPC oscilan entre 3 y 6; 12 países que convergen a la industrialización, y cuyos índices se mueven entre 1 y 5, y un tercer grupo de 52 países en vías de desarrollo, cuya evaluación discurre entre 0 y 6, calculando en cada caso su valor promedio:⁸⁰

Países industrializados	(21)	5,4	sub-intervalo (3,6)
Países convergentes	(12)	3,0	sub-intervalo (1,5)
Países en desarrollo	(52)	2,6	sub-intervalo (1,6)

Dicho con otras palabras, los países industrializados poseen un nivel muy bajo de corrupción, esto es, 5,9 en relación a 6,0; los países que convergen al desarrollo tiene un nivel mediano-aceptable de corrupción, 3,0 en relación a 5,0, en tanto que los que se encuentran en vías de desarrollo, que son la mayoría, 52 de 85, alcanzan tan sólo un 2,6 respecto a 6, es decir, un índice muy bajo, o lo que es lo mismo, un grado muy elevado de corrupción, evidenciándose así cómo la corrupción afecta al desarrollo. Todo esto, por supuesto, utilizando tan sólo los indicadores de corrupción elaborados por el WBI, además de los estudios estadísticos y econométricos realizados por diferentes autores, que confirman este efecto negativo de la corrupción, sin olvidar la existencia, ya señalada, de los procesos de feed-back.

Con el fin de tener una idea actualizada de los niveles de corrupción utilizando el método de Transparencia Internacional y el Informe correspondiente al

⁸⁰ Obsérvese que en este estudio del Banco Mundial se evalúa sobre base 10, es decir, utilizando el intervalo (1-10), en vez del (1-100), como se hace en la actualidad en Transparency International para calcular los índices.

año 2013, y sin necesidad de reproducir los datos de los 175 países investigados, vamos a limitarnos a disponer de un resumen consistente en recoger en tres cuadros los diez primeros países de la clasificación, los diez últimos , y un tercero, especialmente interesante a nuestros efectos, con los datos de los cinco países más importantes de la Unión Europea entre los que se encuentra España, a los que añadimos, por una parte, Portugal y Grecia para completar la visión de la zona sur de Europa, y por otra, los índices relativos a los Estados Unidos, Japón, China y Rusia, obteniendo de esa manera una panorámica lo suficientemente ilustrativa de los niveles de corrupción existentes en estos momentos en el mundo.

Comenzando por el primero, IPC (1), vemos que Dinamarca encabeza la lista con un índice de 91, seguida de Nueva Zelanda con esa misma cifra, y de Finlandia y Suecia con un IPC de 89, concluyendo ese primer grupo de los escogidos, con Australia y Canadá, ambos con un 81, contándose en ese mismo grupo Noruega, Singapur, Suiza y Holanda.

La segunda relación IPC (2) agrupa a los diez últimos del listado total, es decir, a los que padecen los mayores niveles de corrupción, figurando en los tres primeros lugares Siria, Turkmenistán, y Uzbekistán, con un índice de 17, y apareciendo en los últimos puestos Afganistán, Corea del Norte y Somalia, con tan sólo un índice de percepción de la corrupción de 8 sobre 100.

La comparación de las cifras contenidas en el listado IPC (1) e IPC (2) es bien elocuente, pues pone claramente de relieve y confirma los efectos económicos de la corrupción, o para decirlo con más propiedad, -dados los ya conocidos procesos de feed-back-, la relación que hay entre las prácticas corruptas y el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, así como de otros importantes parámetros de la actividad económica. El abismo existente entre el 91 de Dinamarca y el 8 de Somalia no es sino una manifestación escarnecedora del signo de los

tiempos, y de lo lejos que aún se encuentra el hombre civilizado de haberse ganado semejante apelativo. El eminente economista francés, maestro de maestros, en su libro *Le Pain et La Parole*, publicado en 1969, en la parte de la obra dedicada a la Creación Colectiva decía en el título del capítulo segundo que los bárbaros engendran la nueva economía, expresión tan acertada como valiente que utilizaba para explicar actitudes y comportamientos colectivos que están en la base de cuanto sucede hoy, y especialmente de las enormes diferencias en niveles de renta y de corrupción (tanto monta, monta tanto) entre países de todas las latitudes.⁸¹ Esa visión la completaba el prestigioso profesor del Collège de France unos años después en su libro *Pouvoir et économie*, cuando argumentaba que los desequilibrios y problemas que desembocan en la injusticia social no eran sino consecuencia de haber eliminado el poder, un proscrito recalcitrante, del campo de la atención del pensamiento económico, siendo, de manera indiscutible, algo inherente al esquema científico de la acción colectiva o de la sociedad.⁸²

Siguiendo con el análisis de los datos de Transparency International que hemos seleccionado, vemos en el listado IPC (3) una posición o situación normal en Alemania, Reino Unido y Francia, pero baja y realmente preocupante para España, que ha empeorado notablemente en 1963 respecto al año anterior, como tendremos ocasión de ver con más detalle en capítulo 7, y para Italia, que no se desvía de su pésima posición, impropia del cuarto país en importancia de la unión Europea. Ambos países están por debajo de Portugal, que posee un índice aceptable, teniendo en cuenta los avatares por los que ha tenido que pasar con motivo de esta última crisis. Los datos de China Y Rusia son elocuentes, y se comentan por sí mismos, destacando sobradamente el caso de Rusia, con un altísimo Índice de percepción de la Corrupción, que al contrastarlo y poder cuantificarse, se convierte en algo más que en un dato derivado de opiniones variadas y de distinto origen que, como sabemos, aportan expertos e instituciones para la elaboración del IPC.

⁸¹ PERROUX, François (1971): pp. 159-163. (De la versión española).

⁸² PERROUX, François (1973): pp. 25-33. (De la versión española).

A continuación recogemos los datos o índices de percepción correspondientes a los tres grupos de países seleccionados por las razones ya apuntadas, sin perjuicio de que pueda consultarse en Transparency International la totalidad de los 175 países que se incluyen en el Informe de la institución.

Cuadro 4.1.- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL: 2013

PAÍS	IPC (1)	PAÍS	IPC (2)	PAÍS	IPC (3)
Dinamarca	91	Siria	17	Alemania	78
Nueva Zelanda	91	Turkmenistán	17	Reino Unido	76
Finlandia	89	Uzbekistán	17	Japón	74
Suecia	89	Irak	16	Estados Unidos	73
Noruega	86	Libia	15	Francia	71
Singapur	86	Sudan Sur	14	Portugal	62
Suiza	85	Sudan	11	España	59
Holanda	83	Afganistán	8	Italia	43
Australia	81	Corea Norte	8	Grecia	40
Canadá	81	Somalia	8	China	40
				Rusia	28

Fuente: Transparencia Internacional. Informe 2013.

A la vista de los datos de Transparencia International que hemos agrupado en las tres relaciones anteriores, y los que pueden consultarse en el cuadro general incluido en el Informe del año 2013 con las cifras de todos los países, y con independencia de los trabajos empíricos que explican el porqué de estos resultados, parece claro que la mayor corrupción se da en los países pobres o subdesarrollados, con regímenes políticos donde muy frecuentemente la moral pública es la gran ausente, en los que la democracia no existe o constituye una mera palabra y las leyes se incumplen sistemáticamente.

Hay algunas excepciones a esta especie de regla, la mayoría de las cuales se dan en los llamados países emergentes o que han experimentado un brusco cambio de sistema político, al menos en apariencia. Tal es el caso de China, la segunda potencia económica del mundo, pero en la que continúa rigiendo una férrea dictadura en el marco de un comunismo adulterado, o el de Rusia, otra potencia económica, con un mayor grado de corrupción que la anterior, y que se desenvuelve en las coordenadas de una democracia virtual, por no decir inexistente de facto, que ni siquiera se ha deteriorado, porque nunca existió.

Otros casos más complejos y difíciles de explicar, lo encontramos en países desarrollados, con un alto nivel de renta y con una democracia consolidada. Italia constituye un ejemplo muy ilustrativo, pues siendo el cuarto país de la Unión Europea en términos de PIB presenta, como acabamos de comprobar en el tercer listado recogido anteriormente, un nivel de corrupción que en nada se corresponde con la importancia de su economía y con el papel que desempeña en Europa. Algo parecido, aunque a cierta distancia del país alpino, sería el caso de España en la actualidad, ya que, como veremos en uno de los capítulos dedicados a nuestro país (7º), en los últimos años se ha producido un desmoronamiento de la moral pública y privada que nos ha conducido a tener en estos momentos una cartera de escándalos

muy superior a lo que podríamos pensar y esperar, y que, por supuesto, tampoco es propio de un país como España.

Quizás no nos debamos extrañar tanto, y con ello terminamos, si tenemos en cuenta, entre otras cosas y causas, de las que ya hemos hablado, que España es el país de la Unión Europea en el que, como decíamos en el capítulo anterior, ha empeorado más la distribución de la renta, (empleando el coeficiente de Gini), tiene el mayor porcentaje de paro, ha carecido, hasta hace muy poco, de una ley de transparencia (que por fin fue aprobada como Ley Orgánica el 9 de diciembre de 2013), ha contado con una justicia a la vez lenta y laxa, y con la tolerancia generalizada de una sociedad que ha experimentado una indiscutible inversión en la jerarquización de los valores. El contenido de lo que entendía Rawls y entendemos nosotros por Teoría de la Justicia, tiene mucho que ver y mucho que decir sobre este estado de cosas, y así haremos en las páginas y capítulos que seguirán, buscando cuál o cuáles de sus ramas tiene capacidad para explicar cómo se soporta en no pocos países la coexistencia entre el bienestar alcanzado y una corrupción falta de ética y estética, tan vergonzante como deslegitimada.

CAPÍTULO 5

CONTROL Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En el capítulo anterior han quedado bien claros las causas y efectos de la corrupción, aunque no hemos entrado en el planteamiento de la lucha contra la misma. Pero algo se ha adelantado, pues es bien sabido que no hay mejor terapia que un buen diagnóstico, y éste estamos en condiciones de hacerlo si nos basamos en el análisis que hemos realizado hasta ahora. No se le escapa al lector que dicho análisis está situado, o pretendemos que así sea, en un marco de referencia distinto del habitual. Nos referimos, en un enfoque multidisciplinar, a la posibilidad de relacionar la Economía del Control con la Filosofía Moral, la Filosofía del Derecho y la Teoría Política, para converger en la noción central y clave de la Justicia.

En efecto, la Economía del Control, al igual que sucede con la Teoría de la distribución y con la Economía del Bienestar, se nutre de los principios y leyes de las parcelas del conocimiento anteriormente mencionadas, a la vez que se vincula, más o menos estrechamente, con los diversos postulados y propuestas de la Teoría de la Justicia.

Para entender este tipo de vinculación, pensemos, a manera de ejemplo, en los efectos directos e inducidos de una política presupuestaria restrictiva que podrían afectar negativamente a la justicia distributiva y a la justicia social. En estas condiciones la aplicación de un control externo de la gestión pública, riguroso y acertado, preciso y esclarecedor, podría paliar esos efectos colaterales y no deseados de la política económica. Y ello sería posible porque frente al efecto volumen derivado de la restricción presupuestaria puede hablarse de un efecto estructura. Dicho con otras palabras, no siempre se trata de un problema de insuficiencia de recursos, sino que en no pocas ocasiones consiste en una mala o inadecuada asignación de los mismos, circunstancias que pueden detectarse, evaluarse y corregirse mediante la actividad fiscalizadora o de control correspondiente.⁸³

⁸³ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001_a): pp. 2-4.

En lo que sigue, teniendo en cuenta lo dicho, vamos a abordar sucesivamente en sendos epígrafes los principios fundamentales del Derecho y de la Economía, aunque de manera breve, pues se trata de un tema de gran amplitud; el control de la gestión pública y sus principios fundamentales; el proceso de feed-back entre el control y la corrupción, y de forma especialmente relevante, la transparencia de la gestión pública, tan necesaria como exigible, como medio de prevenir y luchar contra las prácticas irregulares, delictivas y con demasiada frecuencia consentidas, que se dan en el fenómeno de la corrupción.

5.1. Principios fundamentales del Derecho y de la Economía

Cuando hablamos de justicia entramos en el campo del Derecho, y cuando nos referimos a la justicia social penetramos en las entrañas de la Economía. Recordemos que David Hume consideraba la justicia como una virtud artificial al servicio de la utilidad, en tanto que Jean-Jacques Rousseau la condicionaba y relacionaba con la voluntad general, surgiendo en el debate moderno de la mano de su fundador John Rawls, de cuyo pensamiento ya nos hemos ocupado, la idea o interpretación de la justicia como equidad.⁸⁴ Estas tres concepciones nos llevan a un terreno en el que se entrecruzan los argumentos procedentes del campo del Derecho, y más concretamente de su filosofía, y las teorías y aportaciones en el campo de la Economía. De ahí que parezca razonable traer a colación los principios que subyacen en ambas ramas de las ciencias sociales.

En una conferencia sobre el control y la corrupción pronunciada en la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en octubre de 2013, el profesor y Consejero Emérito de dicho Alto Tribunal, Fernández Díaz, afirmaba: El Derecho como ordenamiento jurídico, las normas y leyes como puntales, instrumentos y sustento del mismo, y la

⁸⁴ Para profundizar sobre este tema ver: GUÉRARD de LATOUR, Sophie (2001): pp. 88-110.

Justicia, en la cúspide y por encima de todo ello, que implica, fundamentalmente una idea de igualdad, otra de proporción, y una tercera de ética común, que sirve de piedra de toque a la legitimidad de la ley, constituyen en nuestra opinión los componentes básicos de lo que podríamos llamar la Ciencia del Derecho. A estos componentes, a modo de principios, podríamos añadir el de la interpretación.⁸⁵

Creemos que la frase resume en pocas palabras, aunque pueda parecer pretencioso, lo esencial del Derecho resaltando, además, el tema importantísimo de la interpretación, tan necesario ante las ataduras y limitaciones que tiene el Derecho Continental si lo comparamos con el Anglosajón, dada la continua ampliación del área jurídica ante la aparición de nuevos tipos de delitos que no están o no estaban contemplados en el derecho positivo.

Si ahora nos detenemos en los principios básicos de la Economía, hay que mencionar sin ningún género de dudas el principio de eficiencia y el principio de equidad, como los dos pilares de la Ciencia Económica, tanto en el plano microeconómico y de la conducta del agente, como en el macroeconómico. En el que se considera el comportamiento general, no en un sentido aditivo o de mera agregación de lo que hacen los individuos, sino como un fenómeno emergente en el que el todo es algo más que la suma de las partes.

Recordemos que la Economía es una ciencia caracterizada por la toma de decisiones, en la búsqueda del máximo bienestar de los individuos y de la sociedad en su conjunto, y ello no se podría conseguir sin el cumplimiento de los citados principios de eficiencia y equidad. Por una parte, el principio de eficiencia pretende garantizar las mejores asignaciones y el equilibrio de los mercados y, por otra, el principio de equidad se refiere a la tarea del Estado corrigiendo los fallos y distorsiones que puedan darse en dichos mercados mediante el gasto público en

⁸⁵ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013b): p. 6.

transferencias y la política impositiva que contribuya a una adecuada redistribución de la renta. Ello da lugar a la existencia de un trade-off entre eficiencia y equidad que, principalmente se encuentra en el núcleo de muchas discusiones y problemas de política pública.

En efecto, la sociedad en su conjunto se enfrenta a una disyuntiva entre la eficiencia y la equidad. La primera significa, como hemos adelantado con otras palabras, que la sociedad está extrayendo los máximos beneficios de sus recursos escasos, en tanto que la segunda quiere decir que está distribuyendo equitativamente esos beneficios entre sus miembros. Estos dos objetivos suelen entrar en colisión cuando se elabora la política económica, pero a pesar de la dificultad de hallar un punto de equilibrio, constituyen principios irrenunciables con los que siempre tenemos que contar.⁸⁶

La Teoría Microeconómica, en el análisis de un equilibrio competitivo, estudia las condiciones necesarias para una asignación eficiente de bienes, utilizando para ello técnicas e instrumentos analíticos, como la línea de contratos y la caja de Edgeworth y Pareto. Pero es probable que unas asignaciones sean más justas que otras, es decir, que no existe razón alguna para creer que la asignación correspondiente a ese equilibrio sea equitativa. Ello apunta, como anticipábamos, a la existencia, en principio, de una incompatibilidad entre eficiencia y equidad; pero la Economía ha buscado y definido criterios de compensación que puedan corregir este estado de cosas, incorporando la equidad a través de medidas de política económica y de acciones que surgen y se desenvuelven en el marco de la Economía del Bienestar, según tuvimos ocasión de ver en el capítulo primero.

Conviene poner de relieve, volviendo ahora sobre el Derecho, que aunque entre los principios básicos o generales que sintetizábamos en párrafos anteriores no

⁸⁶ BEEG, David; FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger; FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2006): pp. 251-263.
FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013b): p. 6-7.

figura la equidad, que como hemos visto tiene una importancia decisiva en la Economía, es necesario tomarla en consideración como un criterio de interpretación y aplicación de la norma en busca de la máxima justicia individual, teniendo en cuenta, más que los elementos formales, el sentido humano que ha de tener el Derecho positivo, y más que los esquemas generales de la norma jurídica, la adecuación y adaptación de ésta a las circunstancias del caso. En este sentido general la invoca y emplea a veces la jurisprudencia como medio de eludir la jerarquía de las fuentes cuando el respetarla representa una grave injusticia. Dicho con otras palabras, cuando la aplicación de la ley pudiese infringir en un supuesto concreto principios supra-positivos, la equidad como criterio deja el supuesto fuera del ámbito del texto legal mediante la interpretación restrictiva y aplica otra norma más acordes con aquellos.⁸⁷

5.2. El control de la gestión pública. Sus principios fundamentales

El concepto o la idea seminal de control es preciso plantearlo en una doble dimensión espacio-tiempo. En la primera de ellas la idea de control cubriría o abarcaría otros términos de contenido e interpretación más restringidos, como sería el de “auditoría” o el de “fiscalización”. La referencia al término “auditoría” limita enormemente su alcance, sus pretensiones y sus posibilidades al suponer o implicar un alto grado de reduccionismo técnico. La palabra “fiscalización” presenta un contenido más amplio y menos comprometido, resultando especialmente adecuada para reflejar una parte importante de la actividad de un órgano de control externo o de un Tribunal de Cuentas, hablando en términos generales, con independencia de la existencia también de la Intervención General de la Administración del Estado, o control interno. Sin embargo, creemos que no sería correcto identificar fiscalización

⁸⁷ LACRUZ BERDEJO, José Luis (1979) : pp. 70-72.

con control, y ello debido al hecho de que en este último concepto juega un papel más relevante la dimensión temporal.

Efectivamente, el término “control” carece de sentido si no se interpreta como un proceso inevitablemente dinámico en el que la realimentación permanente constituye pieza clave, con una secuencia en la que se comenzaría con el análisis de la gestión pública, se continuaría con el diseño de un programa de fiscalización, llevando a cabo auditorías contando con la utilización de otras técnicas complementarias, valorando los resultados, y considerando las eventuales actuaciones en el ámbito de la jurisdicción contable (enjuiciamiento), concluyendo el proceso poniendo de relieve los efectos concretos sobre la gestión pública, con el fin de que se tomen las medidas adecuadas para modificar en lo que sea necesario dicha gestión.

Aunque abordar el control en España tendrá lugar en el epígrafe 6.5 del próximo capítulo, cuando se analice el marco jurídico e institucional en la lucha contra la corrupción, podemos adelantar que los componentes o las fases que integran la secuencia que acabamos de apuntar pueden localizarse fácilmente en el ordenamiento jurídico español en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, así como en la Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril. En efecto, a lo largo de los respectivos articulados se habla de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, de la verificación de la contabilidad, de la realización y remisión a las Cortes Generales de sendos Informes o Memorias Anuales, o de propuestas de medidas para la mejora de la gestión económica-financiera del Sector Público, a lo que hay que añadir la exigencia de la eventual responsabilidad contable en el marco del ejercicio de las funciones jurisdiccionales (ver, entre otros, artículos 9, 10, 11, 13, 14 y 45 de la Ley Orgánica, y artículos 9, 27, 28, 31, 33, 37, 38, 39, 40 y 41, de la Ley de

Funcionamiento, así como los relativos a la responsabilidad contable recogidos en ambas leyes).⁸⁸

Es en la Ley de Funcionamiento de 1988 cuando se habla de control, con motivo de abordar las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos o instituciones similares creados, o susceptibles de crear, en las comunidades autónomas. En efecto, en el artículo 29 de dicha Ley se dice que Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas. Probablemente se trataba de utilizar una denominación distinta o alternativa a la de la Alta institución del Estado, teniendo en cuenta que los nuevos órganos no poseían capacidad para ejercer las funciones propias del enjuiciamiento en la jurisdicción contable. Sea como fuere, es entonces cuando se empieza a utilizar el término o los términos de “órganos de control externo”, aunque preferentemente se apliquen en el ámbito territorial señalado. Es preciso recordar, no obstante, que ya en el artículo 153(d) de la Constitución de 1978 se empleaba, al menos en parte, esta expresión al establecer que el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, en lo concerniente a lo económico y presupuestario, se ejercerá por el Tribunal de Cuentas. Todo ello, por supuesto, sin detrimento del hecho de que en el artículo base en lo que a las funciones y a la razón de ser del Tribunal de Cuentas se refiere, es decir, en el 136, se habla de forma clara e inequívoca de supremo órgano fiscalizador.

Tomando en consideración todos estos matices y puntualizaciones, sigue siendo cierto que, al menos en el pensamiento jurídico-económico español, la idea de control responde a la concepción global, dinámica y envolvente que planteábamos con anterioridad, abarcando, pues, todos los demás términos y denominaciones. Hay que advertir, sin embargo, que en otros sistemas y países se habla directa y explícitamente de control, lo que podría mermar la generalidad, el sentido y el

⁸⁸ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés ; FERNÁNDEZ CORNEJO, José A. (1999): pp.37-39.

alcance que le hemos asignado al concepto. Así, por ejemplo, en el ordenamiento francés se dice que “La Cour des Comptes est la jurisdiction supérieure de contrôle des comptes publics”, y de la misma forma se maneja sistemáticamente el término “controllo” en el ámbito de funcionamiento y cometido de la Corte dei Conti italiana. A su turno, el máximo responsable de la institución británica correspondiente se denomina The Comptroller and Auditor General, o para ser más precisos, The Comptroller General of the Receipt and Issue of Her Majesty’s Exchequer and Auditor General of Public Accounts.

Tras este intento de delimitar lo que queremos decir cuando hablamos de control, procede llevar a cabo una tipificación o clasificación, algo habitual como complemento de cualquier definición, y en este caso especialmente importante. Dicha clasificación se basará en cuatro criterios: criterio de dependencia, criterio temporal y de contenido, criterio de alcance, y criterio de responsabilidad. Tomando como base los referidos criterios se tendrían los tipos siguientes:

- Control interno y Control externo.
- Control preventivo, control sucesivo y control consuntivo.
- Control de legalidad, control de regularidad, y control de gestión.
- Control jurisdiccional, y control no jurisdiccional.

No vamos a detenernos aquí en el análisis de cada uno de estos tipos de control, remitiéndonos al artículo verdaderamente original del ya mencionado profesor Fernández Díaz (1999), en el que se configura por primera vez lo que denomina la Economía del Control como una aportación y una nueva rama de la

moderna Economía del Bienestar. Pero haciendo una excepción, vamos a hacer algunos comentarios sobre el que hemos llamado control consuntivo.

El denominado control consuntivo constituye una rara avis, tanto en el ordenamiento español como en los correspondientes a los principales países de nuestro entorno y, por supuesto, requiere algunas aclaraciones y matizaciones. El término consuntivo aparece en el Estatuto del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de 1924, en cuyo artículo 2º se distingue entre la fiscalización previa de los actos de la Administración en materia financiera, y la “fiscalización consuntiva de las cuentas del Estado y de la Provincia y la Beneficencia privada”.

Mucho tiempo después, en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, vuelve a surgir la expresión al definir como funciones propias la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, frase que se repite en el artículo 27.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento, aunque se dice en esta nueva redacción que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene carácter “externo, permanente y consultivo”. El error es evidente, pues el supremo órgano fiscalizador no desarrolla funciones consultivas, permitiéndonos ello deducir que el legislador estaba pensando de hecho en la palabra “consuntivo”.

Parece llegado el momento, para concluir este apartado, de entrar, aunque sea brevemente, en los principios que rigen el control de la gestión pública. La Ley Orgánica de 1982 establece en el artículo 9 que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, y en esa misma línea insiste en el artículo 27 de la Ley de Funcionamiento. Pero como planteaba ya en 1999 y pone al día en 2013, Fernández Díaz pone en tela de juicio cuáles son exactamente los principios básicos sobre los que ha de inspirarse el control del sector

público, manifestando la existencia de una inconsistencia lógica, asumida y amparada por la legislación en vigor. Dicha inconsistencia consiste, según el autor, por una parte, en el hecho de que no pueden emplearse simultáneamente los términos “eficacia” y “eficiencia”, ya que el primero, definido como el hecho de realizar la actividad comprometida, está incluido en el segundo, pues la eficiencia consiste en llevar a cabo dicha actividad en las mejores condiciones y al menor coste posible, y por otra, en que carece de sentido utilizar además el término “economía” debido a su amplitud e imprecisión, y porque su ámbito abarca o contiene conceptos como los ya mencionados de eficacia y eficiencia, es decir, porque no puede considerarse simultáneamente el todo y las partes contenidas en el mismo.

Como consecuencia de ello llegaba a la conclusión de que los principios realmente fundamentales en el control externo de la gestión y las cuentas de las Administraciones Públicas eran el de legalidad y el de eficiencia, prescindiendo, por las razones aducidas, de los de eficacia y economía. Pero en los momentos que vivimos ha quedado de manifiesto la necesidad de añadir el principio de transparencia a los dos que hemos considerado fundamentales, es decir, a los de legalidad y eficiencia.

Resulta evidente que el principio de transparencia se encuentra estrechamente vinculado tanto con el principio de legalidad como con el de eficiencia, vinculación que le permite y facilita llevar a cabo el análisis coste-beneficio que justifica la necesidad y exigencia de cumplir con el mismo, poniendo en funcionamiento todo cuanto sea preciso para conocer el comportamiento del sector público, evaluarlo, y poner los resultados al alcance de cuantos requieran esa información. En efecto, el seguimiento y control de en qué medida se respeta el principio de legalidad en toda gestión pública hace posible llegar a saber el grado de limpieza o de corrupción con el que se realiza dicha tarea, así como el coste que eventualmente ello supone para las arcas públicas. Por otra parte, la aplicación del principio de transparencia se

relaciona de manera clara con el principio de eficiencia en el sentido de que, como sucede con el principio de legalidad, el conjunto de instituciones, técnicas e instrumentos de control permite calcular el coste que una gestión pública ineficiente supone para el conjunto de la economía. Esta estrecha vinculación constituye un elemento clave, no sólo para saber hasta qué punto se desarrolla con acierto la gestión pública, sino para servir de base en el cálculo, nada fácil, de cuánto le cuesta a la economía de un país la falta de transparencia de sus cuentas y su gestión públicas. Sobre este punto volveremos más adelante en este mismo capítulo.

5.3. El proceso de feed-back entre el control y la corrupción

Tomando en consideración cuanto hemos dicho hasta el momento, y si se quiere ser operativo y garantizar una victoria definitiva contra la corrupción, es preciso desentrañar y conocer el mecanismo de feed-back existente entre el control o los controles (interno y externo) y el fenómeno de la corrupción, pues nos parece una cuestión clave en el funcionamiento y en la lucha contra la misma. Por ello, resulta imprescindible encontrar y definir las modificaciones, reformas y cambios necesarios para que el mencionado feed-back entre el control y la corrupción funcione de manera que podamos alcanzar nuestros objetivos y acabar con la misma.

Una parte de esos cambios están en nuestras manos, o dicho de otra manera, depende de la voluntad del órgano fiscalizador, y entre ellos cabe citar el rigor, la profundidad y la celeridad en la realización de las fiscalizaciones aprobadas para cada ejercicio. El fiscalizado tiene que sentir, sin ningún tipo de duda, que su gestión va a ser contrastada con absoluta solvencia en un tiempo razonable, y que no puede caer en la tentación de demorar la entrega de la información y los documentos que desde el Tribunal de Cuentas se le reclamen. Estas malas prácticas han de desaparecer de inmediato y no pueden constituirse en justificante para la tardanza en

la finalización y aprobación de los respectivos Informes. De igual manera, y esto es aún más importante, cuando los fiscalizadores remiten a la Presidencia de Enjuiciamiento información y datos de todo tipo relativos a la existencia de responsabilidad contable por parte del fiscalizado, la respuesta no puede ser otra que abordar sin dilación la tarea de estudiar el caso y pronunciarse sobre el mismo, pues el paso del tiempo sin disponer de las resoluciones, diligencias, recepción de piezas separadas, autos, providencias, envío de las piezas separadas a los representantes procesales de las entidades perjudicadas o presentación de las demandas, entre otras fases del proceso, originan en el ente que ha sido fiscalizado una percepción de impunidad que realimenta su conducta irregular.

Siguiendo esta línea de razonamiento se nos ocurre que un aspecto en el que el feed-back se produce y puede ser provechoso es el que tiene relación con las áreas de riesgo que los equipos fiscalizadores tratan de detectar y definir antes de elaborar las directrices técnicas. Esta tarea constituye una fase esencial en el proceso de control y supone un eslabón o punto de encuentro entre las partes. La nueva Ley de Transparencia, de la que hablaremos más adelante, a su turno, vendrá a reforzar, vía una mayor información, la realimentación entre controlador y controlado, en el cometido que tiene asignado la Institución responsable del control definitivo, al ser consuntivo, o lo que es lo mismo, el Tribunal de Cuentas. El órgano fiscalizado, por su parte, en esta fase de búsqueda de los puntos calientes o de riesgo, tendrá siempre ocasión de aprender y reconsiderar su gestión a la vista de cuanto pudiese derivarse de la eventual existencia de responsabilidad contable y de otro tipo.

Conviene aclarar finalmente en este apartado, que el Tribunal de Cuentas no tiene como misión directa y específica la lucha contra la corrupción, pero su labor puede servir de base a la actuación de otras jurisdicciones distintas de las contables, incluida la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, como ha sido el caso paradigmático de la Fiscalización del

Ayuntamiento de Marbella. En cualquier caso es preciso reconocer que si bien es cierto que los Tribunales de Cuentas no persiguen de manera apriorística la corrupción, también lo es que pueden detectarla o encontrarse con ella, jugando así un papel clave y esencial en la lucha decidida contra la misma.⁸⁹

El feed-back o retroalimentación entre controlador y controlado, o fiscalizador y fiscalizado, es semejante a la relación existente entre instrumentos y objetivos de política económica, o dicho en términos más técnicos, entre el vector de las variables de control y el vector de las variables de estado, que define la evolución del sistema mediante el empleo de funcionales, según se establece en la Teoría del Control Óptimo.

Este esquema puede extrapolarse *pari-passu* a la mutua relación entre control y corrupción, siguiendo la lógica de la teoría de juegos, y contando como condición indispensable con la suficiente transparencia en la gestión de las Administraciones Públicas. Efectivamente, la relación entre el gestor público y el controlador puede considerarse como una especie de juego dinámico que tiene lugar en un marco de incertidumbre y de información incompleta con un punto de equilibrio bayesiano, lo que supone una generalización de un punto de equilibrio de Nash, que como sabemos, es una combinación de estrategias tal que la estrategia de cada jugador es la mejor que puede elegir dada la que elige el otro. En el caso que estamos tratando, dado que el control externo es consuntivo o *a posteriori*, cabe hablar también, quizás con más propiedad, de juegos consecutivos, pues uno de los jugadores, el fiscalizado o controlado, actúa primero, en tanto que el otro, el que ejerce el control, puede elegir entonces su estrategia sabiendo perfectamente lo que ha elegido el primero.⁹⁰

⁸⁹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010_a): pp. 74-80.

Ver también la Nota de COSSÍO CAPDEVILLA, Ana (2012): pp. 199-208.

⁹⁰ FRANK, Robert H. (2005): pp. 425-429.

5.4. La transparencia de la gestión pública como medio de prevenir y luchar contra la corrupción

Pocas leyes, leyes claras y transparencia. Tener normas y garantizar su cumplimiento. Un único portal. Nueva Ley de Partidos. Aprobación de la Ley de Transparencia. Agilización de los procesos de exigencia de responsabilidades. Exigencia de ética pública. Reforzamiento de las instituciones: unas adecuadas instituciones generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo económico y calidad democrática, y desincentivan comportamientos oportunistas e inmorales. Y transparencia.⁹¹

No se puede comenzar mejor este apartado o epígrafe que con estas acertadísimas palabras de Pérez Tórtola, magistrada de lo Contencioso-Administrativo en la actualidad, y Consejera Emérita del Tribunal de Cuentas, con las que iniciaba un artículo publicado a finales de 2012 en un número monográfico de la Revista Española de Control Externo (42) del Tribunal de Cuentas dedicado al problema de la transparencia de la gestión pública, como una aportación en la fase preparatoria de la que sería finalmente la Ley 19/2013.

En este mismo número, el Interventor General de la Administración del Estado, José Carlos Alcalde Hernández afirmaba: Se ha dicho que la gestión pública solamente podrá ser eficaz y eficiente, como exigen los artículos 31 y 103 de la Constitución, cuando sus objetivos, líneas de actuación, medios y recursos y los resultados obtenidos puedan ser conocidos en tiempo y forma adecuados, analizados y valorados por la sociedad, por los ciudadanos, destinatarios de dicha gestión, y

⁹¹ PÉREZ TÓRTOLA, Ana María (2012): p. 145.

Nota: La ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno fue aprobada el 9 de diciembre de 2013.

cuya valoración será un elemento esencial para el ejercicio de sus derechos políticos.⁹²

Este otro párrafo de uno de los cualificados colaboradores del referido número de la revista ya mencionada, deja bien claro la necesidad de contar con el mayor grado de transparencia en la actividad de la Administración pública considerada en su conjunto, y con toda seguridad contribuyó a inspirar y guiar la tarea de los legisladores. Las dos aseveraciones que hemos recogido se centran en la necesidad de disponer de una Ley de Transparencia, como así se hizo, pero de una necesidad con carácter general, sin relacionarla explícitamente con la corrupción, pues lo que realmente se venía buscando era, por una parte, atender el derecho del ciudadano a tener acceso a la información relativa a la gestión pública, y por otra, aprovechar ese mejor conocimiento que posee el ciudadano con el fin de estimular la actuación pública y mejorar así su funcionamiento y resultados.

Pero aunque esto sea así, cada vez está más claro que todo ello atañe a la corrupción, pues en última instancia, se busca la máxima apertura e información por parte del gestor público para tener en el proceso circular al que aludíamos, nuevas armas para la lucha contra esta multiforme actividad delictiva. Al respecto, en una reciente conferencia pronunciada en el Parlamento de Canarias el 25 de septiembre de 2014), Carlos Lesmes, Presidente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y del Tribunal Supremo afirmaba que la transparencia es un antídoto contra la corrupción y facilita el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía, señalando que no debe ser tan sólo un compromiso político, sino un auténtico compromiso moral.

Ya en el año 2000, y con anterioridad en la primera edición de 1986, Joseph E. Stiglitz, en su obra *Economics of the Public Sector*, afirmaba que...Transparency has

⁹² ALCALDE HERNÁNDEZ, José Carlos (2012): p. 17.

increasingly been recognized as an important characteristic of good government. Government policies are said to be transparent when they are subject to daylight, when it is clear who is benefiting and who is paying.⁹³

Dada la importancia de la noción de transparencia, así como el hecho de que está incluida entre los principios básicos del control, como ya vimos, podría hablarse, como lo hace el profesor Fernández Díaz, de la Economía de la Transparencia, al igual que se incorporaba en su momento tanto la Economía de Corrupción como la Economía del Control, en el sentido que se les da a estas expresiones en el marco, cada vez más amplio, de la Economía del Bienestar. Con esta nueva denominación, de lo que se trata es de intentar cuantificar el coste que supone a un país practicar un mal control de la gestión pública y carecer de un marco institucional y de los instrumentos de evaluación que permitan que los agentes económicos y la sociedad en general tengan una información clara y completa de cuanto acontece y se deriva de dicha gestión.

Hay que reconocer, sin embargo, que el perfil más cualitativo de la noción de transparencia puede hacernos pensar en la existencia de una mayor dificultad para conocer y medir el impacto económico que se produce como consecuencia de una falta de información de la actividad del sector público, pero el parentesco entre falta de transparencia y potencial corrupción nos puede ayudar en la tarea, como comprobaremos más adelante. Resulta evidente, por otro lado, que esa información tan necesaria y la consiguiente transparencia no persiguen tan solo combatir las irregularidades y delitos en el ámbito público, lo cual, a su turno, supone el cumplimiento de la legalidad, sino que también tiene como objetivo conocer y mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas, pues una gestión ineficiente, como es fácil de entender, tiene un alto coste para la economía.

⁹³ STIGLITZ, Joseph E. (2000): p. 467.

La interacción entre Administración y administrado vía la mayor transparencia conduce a la necesidad de llevar a cabo la evaluación de los resultados de la actividad del sector público, pues sólo así estaremos en condiciones de saber cómo hay que actuar para corregir las eventuales distorsiones, desviaciones o irregularidades que se hayan producido en el ejercicio de sus funciones, partiendo del conocimiento, que la transparencia ha hecho posible, de cómo se ha actuado en el desarrollo de la actividad pública. En esta tarea hay dos cuestiones a considerar: quién la realiza y cómo ha de hacerlo.

Respecto a la primera cuestión, hay que dejar clara nuestra postura en el sentido de que frente a toda polémica y a pretensiones privatizadoras, creemos que las evaluaciones deben hacerse en el marco del propio sector público, pues nos bastamos con la estructura institucional existente. Y en lo que atañe al cómo, podemos contar con un capítulo de la Economía de la Transparencia variado, importante, complejo y no exento de cierta dificultad, consistiendo en el manejo de indicadores que reflejen adecuadamente los resultados de la actuación pública, indicadores que se han beneficiado en gran medida de las mejoras tecnológicas que han reducido los costes de obtención, almacenamiento y proceso de la información.⁹⁴

En los trabajos y análisis sobre la puesta en marcha o aplicación de la gestión pública, en el marco de la que se denomina New Public Management, referencia ineludible de la Economía de la Transparencia, se plantean, además de la evaluación de las actuaciones y de los métodos empleados para la misma, otras cuestiones, como los enfoques estratégicos o el control de la calidad en la totalidad del proceso, todo ello en consonancia con los principios fundamentales a los que repetidas veces nos hemos referido.

⁹⁴ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2012): pp. 60-68.

Ya que a ella nos hemos referido, parece aconsejable hacer unas breves consideraciones sobre la New Public Management, comenzando por decir que no resulta nada fácil dar una definición clara y precisa de esta corriente surgida en el Reino Unido en un intento de llevar a cabo una amplia reorganización del sector público, dada la avalancha de ideas diversas y la existencia en ocasiones de interpretaciones encontradas. Ello lleva a afirmar a algunos autores, en pocas palabras, que la nueva gestión pública, es decir, la que venimos llamando new public management, es a multi-coloured tapestry. Pero lo cierto es que el nuevo enfoque conduce durante los años ochenta a cambios importantes en la gestión pública del Reino Unido, gestión en la que se daba más énfasis al doing more with less, y a la transferencia de modelos privados al sector público, o lo que es lo mismo, al intento de crear quasi-markets en el ámbito público.⁹⁵

Con independencia de esa especie de mélange que se percibe en el nuevo modelo de gestión que se pretendía crear al amparo de una amplia reforma de la actividad pública, es preciso reconocer que, aunque no se refiriese a ella de manera explícita, se estaban sentando las bases de lo que posteriormente llamaríamos transparencia, y ello se deduce sin esfuerzo si consideramos que la NPM se abre a los ciudadanos, les induce a reclamar mayor control, e incluso incorpora el modo de funcionar del mercado sin abdicar, evidentemente, del ejercicio de sus competencias. En nuestra opinión, pues, cabe considerar la nueva corriente, entre otras cosas, como unos primeros pasos o avanzadilla de lo que en la actualidad, en el control y en la lucha contra los delitos de corrupción, malversación, blanqueo de capitales, etc., Fernández Díaz ha bautizado, como decíamos, con el título de la Economía de la Transparencia de la gestión pública.

En cuantas consideraciones estamos haciendo, no hay que perder de vista que la secuencia controlador-controlado-controlado-controlador, posible y reforzada por

⁹⁵ FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L. and PETTIGREW, A. (1996): pp. 1-9.

la transparencia en toda actuación pública que tenga lugar, en la medida en que el proceso circular funciona como máquina correctora, estamos luchando de manera continuada contra la corrupción, y en esta lucha el elemento catalizador que media entre control y corrupción no es otro que la transparencia.

No podemos concluir este último epígrafe del capítulo sin dejar constancia que la lucha contra la corrupción, con el apoyo logístico de la transparencia, no atañe solamente a la actividad fiscalizadora, ya que de lo expuesto se deduce la necesidad de declarar que el establecimiento de un control jurisdiccional con carácter general es inexcusable en razón de la exigencia de robustecimiento de las estructuras democráticas de la sociedad. La caracterización de la jurisdicción contable como una auténtica jurisdicción en nuestro Ordenamiento Jurídico es hoy una realidad consolidada, no sólo por el buen hacer de los órganos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas a partir de la vigencia de la Ley Orgánica 2/1982, sino también y, principalmente, por la aportación de la Jurisprudencia Constitucional.⁹⁶

Hay que hacer notar que en lo relativo a los límites de la jurisdicción contable y su compatibilidad con la jurisdicción penal existe hoy una sintonía entre la doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas y la jurisdicción ordinaria penal, en cuanto se admite que el enjuiciamiento por ambas jurisdicciones es compatible, como se ha demostrado sobradamente en los resultados de numerosas e importantes fiscalizaciones de las que se han concluido la existencia de responsabilidad contable a la vez que de responsabilidad penal. La coexistencia en el tiempo de los procesos penal y contable es indudablemente usual cuando se trata de enjuiciar conductas presuntamente generadoras de perjuicios o menoscabo en los fondos públicos, y ello nos parece necesario y positivo en la lucha contra el creciente fenómeno de la corrupción.

⁹⁶ MARTÍN MARTÍN, Paulino. (1999): pp. 123, 137-142.

Hechas estas consideraciones complementarias, relativas al importante papel de la jurisdicción contable, no queda sino insistir de manera sintética, y como postulado fundamental, que Control y Transparencia constituyen, pues, un todo inexcusable si se quiere lograr mejorar de forma clara e incuestionable la gestión pública, erradicando o reduciendo al mismo tiempo la lacra que supone la corrupción y los perniciosos efectos que de ella se derivan.

Pero aunque hemos concluido el contenido de este epígrafe, quisiéramos hacer unas consideraciones complementarias relacionadas con la Teoría de la Justicia, materia que ya tratamos con suficiente detalle en el capítulo 2. En esa primera aproximación, al abordar una de las ramas o corrientes de la misma, y partiendo de su obra de 1971 *A Theory of Justice*, repetidamente mencionada, veíamos que John Rawls se esfuerza en afrontar uno de los grandes desafíos de la modernidad, situándose frente al utilitarismo imperante buscando conciliar la libertad individual y la justicia social. Ello suponía contribuir a la fundación de la socialdemocracia por oposición tanto al socialismo como al liberalismo social, considerando que el modelo o régimen más justo es aquel que integra los valores de libertad e igualdad, inspirándose en Stuart Mill, Locke, Rousseau y Kant.⁹⁷

No entramos en su funcionamiento y principios porque ya se analizaron en la parte primera de esta Tesis, junto con la Economía del Bienestar, como marco de referencia de aquella, pero nos aventuramos a sostener que es en este framework donde cabe ubicar el complejo problema de mejorar la gestión pública mediante el correspondiente control y la necesaria transparencia, que permite combatir la corrupción y regenerar la democracia. O dicho de otra manera, considerando el control y la transparencia como variables independientes, podemos definir las coordenadas o variables dependientes, así como el espacio que refleja la justicia

⁹⁷ KYMLICKA, Will (2002): pp. 10-11, 53-57.

social con todos sus determinantes, y en el que no hay lugar para comportamientos espurios como la corrupción.

Aunque tendremos ocasión de volver sobre ello, es preciso dejar claro que lo que entendemos y proponemos al referirnos de una forma casi impenitente a la obra de Rawls es que, aunque por supuesto no hace tambalear el utilitarismo, sugiere un modalidad del contrato social que se ajusta mejor que las restantes opciones a la existencia y aplicación de un control garantista y eficaz, así como de una transparencia en la gestión pública que, entre otras cosas, contribuye de manera muy eficaz a la lucha contra las prácticas corruptas, a la vez que posibilita contar con una Administración eficiente y moralmente sana y responsable que, a su turno, induce a una conducta positiva y con arreglo a ley por parte del administrado.

No se nos oculta que la concepción de una sociedad bien ordenada, las ideas de un consenso entrecruzado y de una doctrina comprehensiva razonable, así como la noción del dominio de lo político y de la razón pública, añadidas todas ellas a las correspondientes a la posición original, el velo de la ignorancia, o el equilibrio reflexivo, constituyen un conjunto de elementos esenciales que pueden caracterizarse por un cierto artificio y por su elevado grado de abstracción, lo que ha supuesto que desde la ortodoxia reinante en el campo de la filosofía moral y de la teoría política se haya desencadenado una reacción crítica a la obra de John Rawls procedente de frentes muy diversos.⁹⁸ Pero de eso ya hablábamos con más detalle en su momento.

⁹⁸ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): pp. 174-180.

5.5 La creación del Portal de la Transparencia del Gobierno de España

No podemos dejar de mencionar, la puesta en marcha, a partir del 10 de diciembre de 2014, del Portal de la Transparencia del Gobierno de España.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el Portal de la Transparencia del Gobierno de España tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

Si analizamos el art. 10 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Administración General del Estado está obligada al desarrollo de este Portal de la Transparencia, que dependiendo del Ministerio de la Presidencia, se encargará de ofrecer a los ciudadanos la información relativa a su ámbito de actuación.

No obstante en el portal se especifica que el mismo, no contiene información de Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Sociedades Estatales, Fundaciones y órganos Constitucionales. Teniendo en cuenta que los niveles más altos de corrupción se sitúan en la Administración Local, el panorama que este Portal de la Transparencia nos presenta es bastante desalentador como punto de partida. Considerando la transparencia como el antídoto contra la corrupción, se hace necesario que ésta despliegue sus efectos en todos los niveles de la administración,

posibilitando de esta manera, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía.

Con el fin de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno, encontramos el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, organismo público previsto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Función, de la Administración General del Estado. Adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, actuando con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines.

Como señala Jesús Lizcano, Presidente de la ONG Transparencia Internacional España, todavía queda un largo camino por recorrer. La promulgación de la Ley de Transparencia y la puesta en marcha del Portal web supone una buena noticia pero debe mejorarse, ofrecer más información y corregir insuficiencias. Una de sus principales críticas se dirige al silencio administrativo negativo, el cual se produce transcurridos 30 días desde que el ciudadano solicita la información; ante esta situación y aunque el ciudadano tenga la posibilidad de reclamar posteriormente, decae en su derecho.

Asimismo se critica la poca claridad del régimen de sanciones para los que incumplan las obligaciones de facilitar la información solicitada. Por último, Lizcano señala la parcialidad de los datos que ofrece el Portal. Actualmente sólo se presentan los datos de la Administración estatal. Los datos de la Autonómica y Local, todavía no son visibles y deben superar los escollos de una regulación descentralizada que no hace sino ralentizar la transparencia que persigue la Ley y a su vez, la confianza ciudadana que se pretende recuperar con este tipo de medidas.

Es obvio que la creación del Portal supone un paso adelante en la lucha contra la corrupción pero tanto el formato como el contenido del mismo deben implementarse siguiendo el ejemplo de otros países del entorno europeo que ya tienen una tradición consolidada en cuanto a transparencia se refiere, nos referimos al caso del Reino Unido.

Otro de los puntos negativos que se encuentran en el Portal es que no se puede hacer ninguna consulta preservando el anonimato de los ciudadanos. Entendemos que el acceso a la información es un derecho público que no debe exigir la identificación de los usuarios.

De nada sirve que el Gobierno haya sido el artífice de la Ley de Transparencia y de la creación del Portal de la Transparencia si no lo dota de los instrumentos necesarios para garantizar su independencia y correcto funcionamiento. Se han alzado muchas voces criticando que el organismo encargado de velar por su correcto funcionamiento sea el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y por tanto de independencia cuestionable. Con esto, se están alimentando las sospechas de que el Gobierno publicará la información que le sea más conveniente y no toda la que debiera.

CAPÍTULO 6

EL MARCO LEGAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

Si nos vamos a ocupar de España en éste y en el capítulo siguiente en lo que se refiere a la corrupción y sus perniciosos efectos en los diferentes campos de la actividad económica, en el bienestar y en la sociedad en su conjunto, resulta imprescindible tener una visión del marco legal existente en nuestro país para luchar contra este mal endémico.

La legislación en esta materia tiene que ser forzosamente amplia y compleja, dados los numerosos sectores de riesgo de corrupción, como veremos en el próximo capítulo, y los distintos tipos y modalidades que la misma adopta en la realidad. Por otra parte, dicha legislación específicamente española se inscribe en los acuerdos y disposiciones existentes en el área de la Unión Europea y, por supuesto, en el ámbito de las disposiciones legales emanadas de las instituciones mundiales encargadas de hacer frente a las numerosas prácticas que, fuera de la ley, distorsionan el funcionamiento de los mercados y dificultan enormemente el logro de los objetivos de carácter político, económico y social que persigue todo país.

En una primera aproximación vamos a referirnos, sucesivamente, a la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y su Reforma, aprobada por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, a la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y a Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. A ello hay que añadir el Informe con las 40 medidas, y las leyes que de ellas puedan derivarse, aprobado en el Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013. Dichas medidas están centradas, principalmente, en el control de la actividad económica de los partidos, en una mejor

regulación de los cargos públicos, y en medidas penales y procesales contra la corrupción.⁹⁹

Vamos a detenernos a continuación en las cinco Leyes que hemos mencionado, y que comentaremos en sendos apartados.

6.1. La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos

El marco regulador actual en materia de financiación de los partidos políticos viene conformado por la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, que venía a reemplazar la anterior Ley Orgánica 3/1987 y que, a su vez, se ve modificada posteriormente por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de Reforma de la Ley anterior. En la disposición de 2007, que podemos considerar como eje en la legislación sobre el tema objeto de nuestra atención, se optaba por un sistema mixto de financiación pública y privada. La autonomía otorgada a la financiación pública permitía que su distribución se efectuase en proporción a la representatividad alcanzada por cada formación política, criterio a aplicar tanto en las subvenciones de la actividad electoral, como en el funcionamiento ordinario.

La Ley de 2007, en lo referente a los recursos provenientes de la financiación pública, incorporaba modificaciones sustanciales respecto a lo establecido en la anterior Ley Orgánica 3/1987, tanto en su origen y cuantías, como en la propia concepción del partido político. En cuanto a su origen, además de las subvenciones estatales para funcionamiento ordinario, y de las subvenciones públicas para gastos electorales, se incluyen expresamente por primera vez las subvenciones anuales que para gasto de funcionamiento pudieran establecer las Comunidades Autónomas, los

⁹⁹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013b): pp. 17-23.

Territorios Históricos Vascos y, en su caso, las Corporaciones Locales, así como las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda en las diferentes modalidades de referéndum.¹⁰⁰

Respecto a la financiación privada, con independencia de determinadas imprecisiones metodológicas, como señala el profesor Cuñado, la Ley Orgánica 8/2007 enumera las fuentes de financiación privada de los partidos políticos, de la que forman parte las cuotas de los afiliados establecidas en sus correspondientes Estatutos, las donaciones en dinero o en especie, las herencias o legados recibidos y los productos derivados de su actividad o de su patrimonio, junto con las operaciones de crédito suscritas con entidades financieras. Como novedades más relevantes respecto a la anterior normativa, han de señalarse la supresión de las aportaciones anónimas y el incremento de las aportaciones nominativas, cuyo límite autorizado pasaba de 60.000 a 100.000 euros anuales, habiéndose previsto también la modificación futura de dicho límite en consonancia con la variación del Índice de Precios al Consumo.

Se complementa la regulación con el establecimiento de otras medidas encaminadas a garantizar la transparencia y el adecuado funcionamiento del sistema de financiación, exigiéndose que en la memoria que ha de acompañar a los estados contables habrá de informarse detalladamente de las donaciones recibidas, así como de todas las operaciones de crédito concertadas. Pero hay que señalar que el hecho de que no se estableciese un registro público en el que depositar las cuentas de las formaciones políticas, daba lugar a que tanto la publicidad de dicha información así como de la recogida en los restantes estados financieros fuese muy restringida. Asimismo, como crítica de la Ley que estamos comentando brevemente, hay que poner de manifiesto la impropia atribución al Tribunal de Cuentas de la función de elaborar y aprobar un plan específico de cuentas para los partidos políticos y la

¹⁰⁰ Para un análisis crítico y detallado de estas cuestiones puede verse: CUÑADO AUSÍN, Gregorio (2009): pp. 957-963.

imprecisa utilización del término consolidación en la conformación de las cuentas de los ámbitos estatal, autonómico, comarcal y provincial, sin que se incluya el ámbito local. Ha de significarse que, si esta omisión significa la no rendición de cuentas del ámbito local, esta falta de incorporación supondrá una limitación significativa al ejercicio del control y la quiebra nuevamente de la concepción del partido político como una única realidad económico-financiera, al no incluir en sus cuentas la actividad de toda su organización territorial.¹⁰¹

Si entramos ahora en la Ley Orgánica 5/2012, conviene poner de manifiesto que en el texto se articulan una serie de medidas directamente inspiradas en el principio de transparencia, aprovechando que en ese momento se estaba tramitando el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, del que nos ocuparemos posteriormente. Aunque ello supone un avance significativo respecto a la situación anterior, tanto estas disposiciones como aquellas otras de la reforma que tratan de mejorar el control sobre las fuentes de financiación de los partidos políticos y las que pretenden establecer un régimen sancionador efectivo en materia de financiación sólo han recogido parcialmente las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas al respecto. Como consecuencia de ello, los expertos en la materia consideraban que la normativa española sobre financiación política, a pesar de la nueva Ley, seguía presentando numerosas lagunas e insuficiencias en la regulación de la transparencia que se debe exigir a los partidos políticos.¹⁰²

Aunque una vez más la nueva Ley de financiación de los partidos políticos continuaba sin resolver cuestiones de fondo pendientes, la Ley Orgánica 5/2012 ha introducido algunas novedades, entre las que destacamos las siguientes:

¹⁰¹ CUÑADO AUSÍN, Gregorio (2009): p. 965.

¹⁰² CARBAJOSA PÉREZ, Borja (2012): pp. 109-110.

- Ha ampliado el número de sujetos que no pueden financiar la actividad de los partidos por recibir aportaciones directas o indirectas de las Administraciones públicas.
- Establece la norma según la cual todas las donaciones recibidas por los partidos políticos superiores a 50.000 euros, y en todo caso las donaciones de bienes inmuebles deberán ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses.
- Ha introducido la obligación de que tanto los partidos políticos como las fundaciones y asociaciones vinculadas, una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización correspondiente, hagan pública la cuenta de resultados y, en particular, la cuantía de los créditos que les hayan sido concedidos, el tipo de entidad concedente y las condonaciones de deuda correspondiente al ejercicio, de forma que esta información llegue sin impedimento alguno al ciudadano.

Hay una cuestión básica que la Ley 5/2012 no altera, salvo una disposición adicional), y que se recoge en los artículos 17 y 18 de la Ley 8/2007. Nos referimos al régimen sancionador en materia de financiación ordinaria de los partidos políticos, que pretende ser completo en todas sus fases, determinando cuál es el órgano sancionador, la tipificación de las infracciones, las sanciones a imponer, los sujetos infractores, el procedimiento a seguir, la caducidad y prescripción, y, finalmente, la ejecución.

Antes de terminar queremos recordar que ya en el año 2009 GRECO (Grupo de Estados contra la corrupción) publicaba un Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España en el que, entre otras cosas de gran interés, afirmaba que el Tribunal de Cuentas de España había denunciado sistemáticamente la ausencia durante las dos últimas décadas de requisitos de transparencia detallada y estricta, junto con la existencia de un débil

sistema de control y sanciones, abriendo así las vías para el abuso, como ha quedado probado a través de una serie de escándalos tristemente famosos respecto a la financiación ilegal de los partidos políticos. Y añade el Informe que ...En realidad, la corrupción política ha sido identificada en repetidas ocasiones como una de las más serias preocupaciones en las encuestas de opinión pública realizadas en España.¹⁰³

A nadie se le escapa, y con ello concluimos este epígrafe, con independencia de que volvamos sobre el tema en el capítulo siguiente al abordar los partidos políticos como sector de riesgo, que una buena, completa y satisfactoria Ley de Financiación de los Partidos Políticos, transparente y bien aplicada, constituye un poderoso antídoto en la lucha contra la corrupción, lo que obliga a seguir perfeccionando las disposiciones legales, por una parte, y a hacerlas cumplir sin titubeos ni atenuantes, contando con una mayor responsabilidad y colaboración de los partidos, por otra.

6.2. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y su Reforma aprobada por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo

Como dice el preámbulo de la Ley, el Código Penal define los delitos y faltas que constituyen los presupuestos de la aplicación de la forma suprema que puede revestir el poder coactivo del Estado: la pena criminal. En consecuencia, ocupa un lugar preeminente en el conjunto del ordenamiento, hasta el punto de que, no sin razón, se ha considerado como una especie de Constitución negativa.

La Ley de 1995 y la Reforma aprobada recientemente, constituyen sin duda, además de la Carta Magna, el instrumento jurídico principal para tutelar los valores y principios básicos de la convivencia social, y por ello para luchar contra la

¹⁰³ GRECO (2009): punto 67, pp. 20-21.

corrupción como uno de los fenómenos de nuestra sociedad que de forma altamente perniciosa y destructiva atenta contra esa convivencia.

En el Código Penal nos encontramos con el Título XIII, por una parte, sobre Delitos contra el Patrimonio y contra el Orden Socioeconómico, especialmente con el Capítulo XIV sobre la receptación y Conductas Afines, y con el Título XIX, por otra, que se ocupa de los Delitos contra la Administración Pública, abordando en los artículos 404-445 el cohecho, el tráfico de influencias, la malversación y los fraudes y exacciones ilegales.

En la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de Marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, se refuerza la punición de los llamados delitos de corrupción en el ámbito de la Administración pública. Con carácter general, se elevan las penas de inhabilitación previstas para este tipo de delitos, y se añade la imposición de penas de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. Además, se introducen nuevas figuras delictivas relacionadas con la financiación ilegal de partidos políticos. El comienzo de su Preámbulo resulta ilustrativo al afirmar que..."La necesidad de fortalecer la confianza en la Administración de Justicia hace preciso poner a su disposición un sistema legal que garantice resoluciones judiciales previsibles que, además, sean percibidas en la sociedad como justas".

Con esta Ley, se pretende llevar a cabo una reforma en profundidad del Código Penal vigente, tanto respecto a cuestiones de la parte general, como en el sistema de penas, con la introducción de la discutida prisión permanente revisable y la relación entre pena y medida de seguridad, como respecto a cuestiones de la parte especial, afectando principalmente a delitos económicos relacionados con la corrupción, percibiéndose el objetivo de lograr la transparencia como medida contra la misma, tanto en el sector privado como en el público, algo que contribuirá a que

los gestores públicos actúen con la mayor responsabilidad, evitando ocasiones y casos de abuso de poder para provecho propio en detrimento de los intereses generales.

6.3. La Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo

El blanqueo de capitales, situados en el ámbito de una concepción poliédrica de la corrupción y en el campo de la criminalidad organizada, puede definirse como aquella actividad que pretende separar los rendimientos irregulares procedentes de la comisión de un delito subyacente, de su origen delictivo, con el propósito de obtener su legitimación, y cuyo objeto es transformar poder de compra potencial en poder de compra efectivo para consumo, inversión u otros fines.

La práctica del blanqueo de capitales tiene lugar en diferentes fases. En la fase primera o de colocación se introducen en el sistema financiero los rendimientos de actividades delictivas, como por ejemplo, el narcotráfico. Es necesario que la apariencia del rendimiento sea compatible con la normalidad, de manera que pueda hacerse circular por los circuitos financieros sin problemas. Los blanqueadores pueden realizar el fraccionamiento de transacciones amplias en varias más reducidas, mediante el empleo de personas que se hacen cargo de darles el trámite correspondiente. Posteriormente, en la estratificación, se hace circular a escala nacional e internacional del modo más amplio posible ese volumen de fondos, con el objeto de encubrir su origen delictivo mediante técnicas como el uso de préstamos a bajo interés, entidades empresariales pantalla, cuentas anidadas, falsa facturación de importación y exportación entre empresas vinculadas, etc. Finalmente, en la fase de integración se busca consolidar los fondos con el objetivo de establecer el dinero de modo permanente, confiriendo una apariencia de legalidad a un patrimonio de

origen ilícito, una vez borrada en la fase anterior la huella de su origen delictivo, invirtiendo para ello en mercados de capitales, propiedades inmobiliarias, adquisición de derivados financieros, oro, piedras preciosas, bienes de lujo, etc.¹⁰⁴

En la lucha contra esta cara de la corrupción y de la criminalidad, las Cortes Españolas aprobaron la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, que constituye la transposición de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, Directiva que a su vez recogía e incorporaba al acervo comunitario las Cuarenta Recomendaciones del FATF-GAI en materia de prevención y lucha contra el lavado, y las Nueve Recomendaciones Especiales sobre la Financiación del Terrorismo del mismo organismo. Ambos grupos han sido revisados, plasmándose en los denominados “Estándares Internacionales contra el Lavado de dinero y la Financiación del Terrorismo y la Proliferación: Las Recomendaciones del FATF-GAFI” (International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations).

La Ley aprobada por las Cortes Generales española consta de 62 artículos, una disposición adicional, 8 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 7 disposiciones finales. Esta Ley viene a unificar el tratamiento jurídico de ambos fenómenos-blanqueo y terrorismo-, y establece que el Ministerio del Interior es el titular de todos aquellos aspectos relacionados con el bloqueo de la financiación del terrorismo, mientras que es la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, encuadrada en la Secretaría de Estado de Economía, el órgano competente para las materias vinculadas con la prevención del blanqueo de capitales. El Servicio Ejecutivo de dicha Comisión, SEPBLAC, es uno de los dos

¹⁰⁴ PELÁEZ RUIZ-FORNELLS, Alejandro (2014): pp. 1-9.

órganos de apoyo de la misma, se encuentra adscrito al Banco de España, y se constituye en la Unidad de Inteligencia Financiera de nuestro país.

Hay que prestar una atención especial a la definición de blanqueo de capitales que se recoge en el artículo 1.2 de esta Ley, y considerar la recomendación del Grupo de Acción Financiera Internacional o Financial Action Task Force (GAFI-FATF) a sus miembros de definir el delito de blanqueo con la mayor amplitud posible, postura muy acertada y coincidente con el código penal estadounidense y, en determinados supuestos, con el código alemán.¹⁰⁵

En el año 2006, el entonces Presidente del Tribunal de Cuentas, Profesor Nieto de Alba, al hablar del papel del control externo en la lucha contra el blanqueo de capitales como una de las modalidades de la criminalidad organizada, y de forma más general, de la corrupción, dejaba claro que los Tribunales de Cuentas no ejercen una acción directa en la planificación y ejecución de las estrategias contra este tipo de prácticas delictivas, sino que se constituyen en controladores encargados de verificar la adecuación, la efectividad y la eficiencia de la organización y de la gestión desarrollada por las autoridades implicadas en la prevención y la lucha contra el blanqueo, y a este propósito afirmaba: Es a las autoridades gubernamentales, a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, al Ministerio Fiscal y a los jueces, así como a los Parlamentos en el ejercicio de su función legislativa, a quienes corresponden afrontar, desde el respectivo ámbito de competencia, la lucha contra el blanqueo de capitales con la finalidad de prevenirlo, atajarlo y perseguirlo. Los Bancos Centrales y las entidades financieras públicas, los órganos supervisores de los mercados de seguros, de capitales, inmobiliarios y de valores, los responsables del Tesoro Público, de la Administración Financiera, Tributaria, Aduanera y de Transacciones Exteriores, como entidades a las que corresponden controlar en

¹⁰⁵ PELÁEZ RUIZ-FORNELLS, Alejandro (2014): pp. 28-29.

Por otra parte, la sugerencia del GAFI va en la línea de atenuar las estrecheces o falta de agilidad que padece el Derecho Continental, a las que aludíamos en su momento.

primera instancia el buen funcionamiento del sistema, han de colaborar también en este proceso. Igualmente los fedatarios públicos han de facilitar información sobre las transacciones civiles y mercantiles en las que intervengan.¹⁰⁶

6.4. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Es preciso reconocer que la Ley Orgánica 10/2010, sobre blanqueo de capitales, y la 19/2013, que ahora pasamos a comentar, constituyen claros aciertos de los respectivos Gobiernos que las promulgaron, pues ninguna de las dos han suscitado los recelos y las polémicas presentes, tanto en la que se refiere a la financiación de los partidos políticos, como en la de la reforma del Código Penal, aún en trámite.

La nueva Ley viene a cumplir un compromiso ineludible, reclamada además por la Unión Europea, y de una necesidad y trascendencia indiscutibles en países con democracia y que quieren y deben realizar una gestión pública impecable y conocida por todos los ciudadanos. Consta, además del correspondiente preámbulo, de un Título preliminar, un Título I sobre Transparencia de la actividad pública, un Título II sobre Buen Gobierno, y un Título III sobre la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con un total de 40 artículos, a los que hay que añadir 8 Disposiciones adicionales y 9 Disposiciones finales.

En esta estructura, el Título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de

¹⁰⁶ NIETO DE ALBA, Ubaldo (2006): pp. 16-17.

acceso a la información. Se refiere, pues, al conjunto de todas las Administraciones Públicas en el sentido más amplio.

Resulta muy significativo lo que se afirma al comienzo del Preámbulo de esta Ley: La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus líderes y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

El acceso a la información por parte de los agentes económicos y de los ciudadanos en general, así como el hecho de poder contar con la debida transparencia, permite poner en marcha un mecanismo que normalmente tendría como consecuencia la mejora y un especial cuidado en la administración de las cuentas públicas, disminuyendo o erradicando las actuaciones ilegales y delictivas, como el incumplimiento de las leyes sobre contratación pública, la existencia de comisiones y sobornos, la colaboración o permisividad en el blanqueo de capitales, la prevaricación, el cohecho, el tráfico de influencias, la malversación de los caudales públicos y la corrupción en general como paraguas que cubre el amplio espectro de lo que, como sabemos, se conoce como la “criminalidad organizada”. El binomio información y transparencia tiene, además de constituir un arma poderosa en la lucha contra la corrupción, consecuencias muy positivas para la actividad económica,

hasta el punto de que hoy podemos hablar de la Economía de la Transparencia como una nueva rama de la moderna Economía del Bienestar.¹⁰⁷

Insistiendo en la importancia decisiva de la transparencia para enfrentarse a la corrupción, Ajit Mishra, uno de los autores más relevantes en materia de corrupción dice, al respecto: Greater transparency and spread of information would obviously have an impact on corruption. But a lot depends on whether information is “hard” or “soft”. Soft information can be easily manipulated and controlled by those in power. As we discussed earlier, technological improvements can lead to more information being hard; but soft information is not going to be eliminated altogether. The credibility of the information provider (that is, media) would have a significant bearing in the case of soft information.¹⁰⁸

6.5. Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado

Esta norma recoge todas las disposiciones relativas al nombramiento de los altos cargos, introduciendo nuevos mecanismos que garanticen la idoneidad del candidato, la inexistencia de conflictos de intereses y aseguren el control que ejerce el órgano con competencias, en materia de incompatibilidades.

La Ley determina los puestos que tienen la consideración de alto cargo y que constituyen el ámbito de aplicación de la misma.

Asimismo, se enuncian los principios rectores que deben regir el desempeño de las funciones inherentes a sus cargos. Criterios de mérito y capacidad, así como de

¹⁰⁷ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2012): pp. 58-61.

¹⁰⁸ MISHRA, Ajit. (2005): pp. 29-30.

honorabilidad, para el nombramiento y la observancia de la objetividad, la transparencia y responsabilidad de conflictos y la austeridad, durante todo el tiempo que dure el mandato.

En cuanto al régimen retributivo se establece la incompatibilidad de retribuciones y se delimita el uso de los gastos de representación.

Como principal aportación, destaca la articulación de un sistema de alerta temprana para la detección de conflictos de intereses y el refuerzo, a nivel instrumental y competencial, de la Oficina de Conflictos de Intereses, adscrita al Ministerio de Economía y Administraciones Públicas, como órgano competente para controlar el cumplimiento de esta Ley.

Con esta norma se refuerza la regulación de las limitaciones en participaciones societarias, fundamentalmente en aquellas empresas que reciban subvenciones de cualquier Administración Pública.

Asimismo, como mecanismo de control, se determina la forma en la que los altos cargos deben efectuar su declaración de actividades económicas y su declaración de bienes y derechos.

Otra novedad, de especial relevancia es la articulación de un procedimiento de examen de la situación patrimonial del alto cargo, una vez cesado en el ejercicio de sus funciones.

Se prevé un régimen sancionador, compatible con el régimen sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

6.6. El marco institucional: la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas

Deteniéndonos ahora en la vertiente institucional, es preciso hacer algunas consideraciones sobre las principales instituciones que de manera directa o indirecta tienen como objetivo la lucha contra la corrupción, dejando clara, al mismo tiempo, nuestra postura sobre cuáles deben ser los organismos e instituciones que tengan competencias y realicen las tareas para velar por el cumplimiento de los principios fundamentales y de las leyes, por una parte, y para facilitar o exigir, según los casos, la transparencia que se requiere si pretendemos garantizar la más adecuada y eficiente gestión pública.

Empezamos con dos afirmaciones que pueden parecer rotundas: la mejor ley es la que se cumple, queriendo decir con ello que no debemos caer -como sucede en nuestro país en el campo de la educación, sometida a continuos vaivenes- en el error de crear una maraña legislativa; las instituciones encargadas del control de la gestión pública y de coadyuvar en el logro de la máxima información y transparencia al respecto, todo ello con el fin de aplicar la legislación existente para combatir la corrupción en cualquiera de sus formas o modalidades, deben ser siempre de carácter público, en contra de las tendencias a subrogar en empresas e instituciones privadas esta importantísima tarea.

Obviamente corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y al Tribunal de Cuentas como máximos organismos de control interno y externo, respectivamente, aplicar las medidas necesarias en el desempeño de sus funciones para alcanzar los objetivos y mejoras en la gestión pública, tomando como base o punto de partida el cumplimiento de los principios de eficiencia, legalidad y transparencia.

En Efecto, la Intervención General de la Administración del Estado, encuadrada en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, es el órgano interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal, y el centro directivo y gestor de la contabilidad pública, encargándose, asimismo, de verificar, mediante el control previo de legalidad y el control financiero, que la actividad económica-financiera del sector público se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.¹⁰⁹

Por su parte, el Tribunal de Cuentas es, según el artículo 136. 1 de la Constitución de 1978, el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Siendo más precisos, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en su artículo 1º confirma que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica.

A estas instituciones principales hay que añadir aquellas que cumplen una misión similar en parcelas más concretas o específicas de la Administración Pública, como es el caso del cuerpo de Interventores de la Administración Local, de habilitación nacional, de la Agencia Tributaria, de los Inspectores de Trabajo, de los Inspectores de Servicios de los Ministerios, o de todos aquellos órganos que ejercen un control parcial o sectorial. Dado que estamos considerando ahora el marco institucional como dispositivo o bastión clave en nuestra lucha contra el fenómeno de la corrupción en todas sus manifestaciones, la lista de instituciones y organismos

¹⁰⁹ Nota: Puede suponer una contradicción considerar cuatro principios cuando hablamos de la IGAE, y tres cuando nos referimos conjuntamente a IGAE y al Tribunal de Cuentas. Pero tiene su explicación. En 1999, el profesor Fernández Díaz, a la sazón Consejero del Tribunal de Cuentas, demostró claramente la inconsistencia lógica, aunque esté admitida en las disposiciones legales, que supone hablar del cumplimiento simultáneo de los principios de eficacia, eficiencia y economía, pues el concepto de eficacia está contenido en el de eficiencia, que significa realizar una obra (eficacia en la terminología del Derecho) al menor coste posible, y el de economía sobra porque estaríamos tratando a la vez y como iguales el continente y el contenido, el todo y la parte, dado que estamos situados en el ámbito de la misma (de la economía) desde el momento en que introducimos el concepto y/o principio de eficiencia.

Ver: FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999): pp. 44-47.

relacionados con esta misión sería mucho más amplia y detallada, sin olvidar el área decisiva de jueces, fiscales, tribunales de justicia, fuerzas de seguridad del Estado, etc.

Consideramos que este marco institucional es más que suficiente para atender las necesidades implícitas en el buen funcionamiento del Sector Público, pero en esta última etapa se han realizado esfuerzos para ampliar dicho marco al amparo de una reforma aparentemente más profunda, buscando favorecer el uso racional de los recursos públicos y la calidad de los servicios. De esta forma, dentro de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales, surgió a manera de ensayo la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, encuadrada en una primera etapa en el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, y adscrita posteriormente mediante Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, al nuevo Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El carácter endogámico de esta institución que actúa a petición de parte, su falta de independencia, la escasa relevancia de lo realizado hasta el momento, junto al hecho de que la tarea encomendada ya la desarrolla principalmente y con buenos resultados la IGAE y el Tribunal de Cuentas, aunque como es sabido todo es mejorable, pone en duda la necesidad de su existencia, y respalda nuestra opinión de que nos basta el acervo institucional existente, contando con la garantía y exigencia de su buen funcionamiento.

Queremos insistir en el hecho de que no se debe confiar al sector privado esta tarea de control y evaluación bajo la fórmula de contratación externa de estos servicios por parte de los organismos públicos en la modalidad de asistencia técnica o consultorías, máxime cuando en muchos de los casos se trata no sólo de comprobar el grado de eficiencia de la gestión pública, sino que nos encontramos con la existencia de un cúmulo de irregularidades, y en no pocas ocasiones, de todo tipo de delitos. Se suele argumentar para justificar este mecanismo de externalización del servicio el mayor prestigio y rigor profesional de los evaluadores y auditores

privados, su bajo coste en sistemas democráticos avanzados, su independencia del poder público y la seguridad de los resultados, todo ello basado, en nuestra opinión, en la creencia ya muy antigua y superada de que el sector privado gestiona siempre mejor que el sector público, y en la injusta falta de confianza que se tiene en la capacidad, formación y entrega de los distintos cuerpos de funcionarios de la Administración Pública.¹¹⁰ Sobre este tema, en el que los operadores privados llevan tiempo insistiendo, es preciso recalcar que con una gestión verdaderamente eficiente y aprovechando al máximo los recursos humanos y materiales disponibles, hay más que suficiente con el marco institucional existente en la actualidad, no siendo necesario complicar más aún la estructura del sector público con nuevas fórmulas y ampliaciones redundantes que tan sólo sirven para despilfarrar y crear confusión a la hora de delimitar competencias.

A estos cinco pilares sobre los que se sustentará la lucha contra la corrupción, hay que añadir el Informe con las 40 medidas, y las leyes que de ellas puedan derivarse, aprobado en el repetido Consejo de Ministros de 20 de septiembre de 2013. Dichas medidas están centradas, principalmente, en el control de la actividad económica de los partidos, en una mejor regulación de los cargos públicos, y en medidas penales y procesales contra la corrupción. Por otra parte, se están contemplando nuevos cambios y medidas adicionales, preferentemente de carácter institucional y de procedimiento, dentro del que se conoce como Programa de Regeneración Democrática.

Finalmente, en la compleja tarea de crear o mejorar el marco institucional como el frente existente contra la corrupción, no conviene olvidar las causas, especialmente, y los efectos, que alimentan y dan lugar a la proliferación de la misma, según tuvimos ocasión de ver con detalle en el capítulo 4.

¹¹⁰ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2012): pp. 48-49.

CAPÍTULO 7

LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EN EL BIENESTAR

Ya destacábamos en la Introducción el hecho de que España, tomando como referencia el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado en 2013 por Transparencia Internacional, fue el país de la Unión Europea que experimentó un mayor empeoramiento, pues pasó de 6,5 en el año anterior a 5,9 en el 2013, último dato de la serie. En efecto, si consideramos la evolución del Índice desde el 2004, primer año del que se dispone, tendríamos:

Cuadro 7.1.- Índice de Percepción de la Corrupción		
España: 2004-2013		
2004	7,1	
2005	7	
2006	6,8	
2007	6,7	
2008	6,5	
2009	6,1	
2010	6,1	
2011	6,2	
2012	6,5	
2013	5,9	
Fuente: Transparencia Internacional		

Esta fuerte caída del índice de percepción en nuestro país que supone, como sabemos, un claro indicador de un aumento del grado de corrupción que se padece, contrasta con los altos valores, no sólo de países como Alemania (7,8), Francia (7,1) o Reino Unido (7,6), por citar los tres más importantes, sino también con países como Irlanda (7,2) y Portugal (6,2), que han padecido más que otros durante la crisis, e incluso tuvieron que ser rescatados, aunque con ello no pretendemos establecer una relación causa-efecto directa entre los dos fenómenos considerados.

Este resultado enormemente significativo se debe al hecho de que España acumulaba el pasado ejercicio, y lo sigue haciendo, un número elevadísimo de importantes casos de corrupción. Citemos a modo de ejemplo, y tomando en cuenta el momento en el que afloran y se conocen, con independencia del tiempo que llevasen incumpliendo la ley y cometiendo todo tipo de delito, los siguientes casos:

a) El escandaloso saqueo del ayuntamiento de Marbella, destapado por la fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas de los ejercicios correspondientes a los años 1990-1999, cuyo Informe definitivo, con todos los detalles, fue aprobado por el Pleno del Tribunal el 1 de febrero de 2001, y enviado a la Comisión Mixta Congreso-Senado de las Cortes Generales. Ampliaciones posteriores de la fiscalización supusieron el aumento del número de imputados, la aparición de casos en conexión con lo que había sido la gestión del ayuntamiento, la apertura de nuevos procesos, y el dictado de numerosas sentencias condenatorias, conociéndose todo ello en los medios de comunicación con el nombre de “operación Malaya”.

b) El caso, que viene de muy atrás, del fraude sistemático consistente en desviar enormes cantidades de dinero destinadas a los cursos de formación, en beneficio de particulares, y organizado o consentido por la Junta de Andalucía, y muy en especial, por el sindicato UGT. Esta situación resulta intolerable e incomprensible si se tiene en cuenta que, de nuevo el Tribunal de Cuentas aprobaba el 19 de septiembre de 2002 un demoledor “Informe sobre los fondos públicos destinados a la formación continua de trabajadores”, FORCEM, procediendo a su envío a las Cortes Generales. En sus 820 páginas se demostraba palpablemente que el cuantioso dinero público dedicado a esta actividad tenía al final un destino bien distinto. A este propósito, y aunque el caso más llamativo y relevante es el de la Administración andaluza contando con la impenitente y muy activa colaboración de UGT, el fraude en este capítulo de los fondos públicos se extiende en mayor o menor medida a toda España.

c) El conocido como caso de los falsos ERE (Expediente de Regulación de Empleo), en el que tanto la Junta de Andalucía como el sindicato UGT se encuentran presuntamente incurso en responsabilidad contable y penal, a resultas de lo que determine el juez instructor y el tribunal que para el juicio oral se constituya al término de la instrucción, que se prolonga en el tiempo debido a la magnitud de una corrupción tan compleja como minuciosamente planificada. Sin duda, quizás sea este uno de los casos de corrupción más escandalosos, tanto por la naturaleza de los delitos cometidos, como por el número y la responsabilidad administrativa de los responsables de esta trama de enormes proporciones y de gran impacto social.

d) El denominado caso GÜRTEL, que se caracteriza porque desde el principio se conocían los principales responsables, en concreto el ex tesorero del PP Luis Bárcenas y los presuntos líderes de la trama, Francisco Correa y Pablo Crespo. Desde sus comienzos este caso se tipificaba como un delito de financiación ilegal del partido, por una parte, y de evasión fiscal, por otra, pero obviamente esta primera valoración se fue complicando a medida que avanzaba la investigación. En el momento de escribir estas líneas, en agosto de 2014, el juez ha concluido y cerrado una parte de la instrucción, una vez terminada la investigación de 45 de los más de 100 imputados, para los que pide que se les imputen por los delitos de prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, falsedad documental, delitos contra la Hacienda Pública, blanqueo de capitales, estafa, apropiación indebida, y asociación ilícita en el ámbito de la contratación.

e) Los escándalos de los gobiernos del presidente Jaume Matas en las Islas Baleares son muy numerosos y especialmente espesos. En marzo de 2012 la Audiencia de Palma condenó a Matas a 6 años de cárcel por considerarlo culpable de malversación, prevaricación, falsedad documental, fraude a la Administración y tráfico de influencias, pero no entró en la cárcel porque interpuso recurso de casación que fue fallado en julio de 2013 por el delito concreto de tráfico de influencias, rebajando la condena a nueve meses y un día que actualmente cumple en prisión. A

su turno, María Antonia Munar, ex presidenta del Parlamento Balear, ha sido condenada a 6 años de cárcel, confirmado por el Supremo, por su participación en el denominado caso Can Comenge, y con anterioridad, el 16 de julio de 2012, la Audiencia la había condenado a 5 años y medio de prisión por su participación en el caso Maquillaje, sentencia que fue confirmada por el Tribunal Supremo. A todo ello habría que añadir numerosos casos de altos cargos del Gobierno Balear imputados y condenados por diferentes delitos, pudiéndose afirmar que, lamentablemente, las Islas Baleares constituyen o han constituido un foco de corrupción de gran magnitud.

f) De especial notoriedad es el denominado caso Noos, que se ha desarrollado principalmente en las Comunidades de Valencia y Baleares, bien ducha esta última en estos menesteres. Los principales imputados son Diego Torres e Iñaki Urdangarín. A este último el juez instructor José Crespo pide que se le juzgue por nueve de los once delitos que enumerábamos al hablar del caso Gürtel. Por muchas razones este caso tiene una relevancia a destacar, y parece haber llegado el momento de pasar la instrucción al tribunal que se constituya a los efectos de la vista oral y de ultimar el proceso con la sentencia que proceda.

g) En Cataluña, como en Andalucía y Baleares, sin excluir otras comunidades, nos encontramos con otro de los focos de corrupción generalizada e institucional más importantes de España. Podríamos citar los casos de Banca Catalana, Caric, Adigson, Ferrocarrils, Pretoria, Palau y otros, todos ellos en el ámbito de la Generalitat, o el del conocido por su reiterada denuncia de las comisiones del 3% en la contratación pública, pero creemos que es suficiente con el escándalo mayúsculo protagonizado por la familia Pujol, destapado muchos años después de que se iniciaran las múltiples y continuadas prácticas de desviación de recursos públicos en beneficio de particulares que, para más escarnio, detentaban el poder público de la Comunidad Autónoma. Ante este estado de cosas, la Fiscalía de Barcelona, el Fiscal Anticorrupción y la Audiencia Nacional han iniciado las primeras

actuaciones de un proceso judicial que promete ser largo, denso, y complejo, así como determinante para el Gobierno catalán y su futuro.

h) No podemos dejar de mencionar el bochornoso espectáculo de las denominadas tarjetas opacas, protagonizado por todo el Consejo de Administración y altos directivos de la extinta Caja Madrid, en la que aparecen involucrados personajes reconocidos de la política, empresarios, representantes de los sindicatos UGT y Comisiones obreras y de todos los partidos políticos importantes que, por pertenecer a instituciones de la Comunidad de Madrid, eran generosamente recompensados con prebendas que, con independencia de su falta de justificación, constituían en la mayoría de los casos actuaciones ilegales, al menos desde el punto de fiscal (y posteriormente del blanqueo) todo ello, además del atentado a la moral que la aceptación de estas prácticas suponían, máxime las que se llevaron a cabo en los años de crisis y austeridad, con grandes sacrificios para la mayoría de los españoles.

Podríamos seguir extendiéndonos con otros casos de corrupción, pero entendemos que los que acabamos de relacionar y comentar brevemente son lo suficientemente ilustrativos de la delicadísima situación por la que atravesamos, y explican el empeoramiento que ha experimentado nuestra valoración a este respecto por parte de Transparencia Internacional correspondiente al último año. Creemos que a los efectos de esta Tesis, y teniendo en cuenta el objetivo que persigue, resulta más interesante entrar a considerar las raíces de este mal endémico en nuestro país, en gran medida debido a que la sociedad, y con no poca frecuencia los propios economistas y políticos, muestran una escasa sensibilidad respecto a esta severa enfermedad que se encuentra en la base de muchos de los problemas económicos y sociales que padecemos en la actualidad. Para ello comenzaremos señalando cuáles son los sectores de riesgo en el desencadenamiento de los casos o procesos de corrupción en nuestro país.

7.1 Sectores de riesgo

Siempre se han considerado los partidos políticos y las corporaciones locales sectores de riesgo en el sentido de que en sus respectivos campos de actuación se dan mayores oportunidades de manejar caudales públicos en beneficio propio, es decir, corrupción. Los partidos por el poder que detentan y por el elevado grado de influencia que pueden ejercer, entre otras razones. Las corporaciones locales, en general, y los Ayuntamientos y la Diputaciones Provinciales, en particular, por la amplia capacidad en la toma de decisiones que supone las respectivas áreas en las que ejercen la gestión pública, y por las numerosas ocasiones que ello depara de desviarse del cumplimiento estricto de la normativa existente. Hay que dejar claro, sin demora, que la existencia de estas oportunidades de corrupción que la experiencia ha demostrado que en no pocas ocasiones son aprovechadas, no debe mermar la opinión positiva sobre el buen hacer y el oficio de la gran mayoría de los funcionarios de esta parcela tan importante de la Administración pública, aunque no podemos negar la evidencia. Formación, moral y oportunidades constituyen, en nuestra opinión, los tres elementos básicos que inclinan y definen la actuación final y definitiva de los responsables que llevan a cabo las múltiples y complejas gestiones de este sector de la actividad territorial.

Pero hay un tercer sector de riesgo, de historia más reciente, pues surge con la implantación en nuestro país a partir del año 1979 del denominado Estado de las Autonomías, al aprobarse por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, y Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, respectivamente, los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña. A estos dos primeros Estatutos seguirían en años posteriores la aprobación de los correspondientes al resto de las actuales Comunidades Autónomas. Este forzado y poco meditado proceso de descentralización, en la actualidad el más avanzado del mundo, más allá de Estados federales como Alemania, Austria o los Estados Unidos constituye, según nos

recuerda el profesor Fernández Díaz, un componente o cuerpo extraño que le hace exclamar al prestigioso profesor y especialista Eric Barendt, con motivo de la cobertura constitucional de dicho proceso, que *The Spanish Constitution of 1978 is particularly hard to characterize*.¹¹¹

Las competencias asumidas de manera progresiva por las Comunidades Autónomas a lo largo de los años ha desembocado en una realidad que pone de relieve la gran capacidad en la toma de decisiones y en el control directo de la gestión pública que ha alcanzado este componente del modelo territorial, ya irreversible, diseñado en nuestra Constitución. Efectivamente, las Comunidades Autónomas han acumulado un enorme poder resultante de la parte cedida por el Estado, por una parte, y de la que las propias Comunidades han arrebatado a las entidades locales, por otra.

Ese ingente volumen de competencias, al igual que decíamos respecto a las Corporaciones Locales, proporciona numerosas oportunidades para incurrir en irregularidades o en actuaciones contrarias a ley, o para ser más claros, para corromper a los gestores públicos en el ejercicio de sus funciones, corrupción que puede tener carácter personal e improvisado, o que puede ser de tipo o alcance institucional. Algunos de los casos o ejemplos que comentábamos con anterioridad ponen de relieve que cada vez predomina de forma clara esta segunda variedad, como ha sucedido con los responsables del gobierno en las comunidades de Andalucía, Baleares y Cataluña. Es por ello por lo que entre los que hemos llamado sectores de riesgo tienen que figurar por méritos propios las Comunidades Autónomas.

En los epígrafes sucesivos vamos a entrar a considerar con cierto detalle cómo se origina y extiende la corrupción en los Partidos Políticos, en las Comunidades

¹¹¹ BARENDT, Eric (1998): p. 59.
FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): p.164.

Autónomas y en las Corporaciones Locales, valorando seguidamente el impacto que la corrupción provoca en la política económica y en el bienestar de la sociedad y cerrando el capítulo con la perspectiva de la corrupción en España, en el marco de la Unión Europea.

Todo cuanto hemos dicho y vamos a ampliar a continuación puede dar lugar a que nos preguntemos, lógicamente, cómo se lucha contra la corrupción en España, y particularmente con los tres frentes que acabamos de considerar, y que ahora analizaremos con más detalle. A este interrogante contestamos volviendo sobre nuestros pasos y remitiéndonos al capítulo anterior, en el que hablábamos del marco legal e institucional en nuestro país en la lucha contra la corrupción, con una especial atención en el Tribunal de Cuentas como institución constitucional que, como reza en el artículo 136 de la Constitución, es el Supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción de acuerdo con la Constitución y con la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

7.2. Los partidos políticos

La fiscalización y control de la contabilidad y de las cuentas en general de los partidos políticos siempre ha supuesto un quebradero de cabeza para las instituciones encargadas de esta tarea, y ello ha redundado en una pasividad o tolerancia basada, durante un largo período de tiempo, en el hecho unánimemente reconocido de que la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de financiación de los partidos políticos estaba plagada de carencias y defectos, y no respondía a los fines para los que fue concebida y aprobada. En relación con ello, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 30 de octubre de 2001, aprobó la Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos

políticos, en la que se sistematizaban las deficiencias e irregularidades deducidas de los sucesivos informes aprobados por el Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de sus cuentas anuales y de la contabilidad electoral de los partidos políticos, y en la que se exponían las correspondientes recomendaciones encaminadas a la subsanación de las mismas.¹¹²

Debido a que las deficiencias e insuficiencias puestas de manifiesto en la Moción continuaban vigentes en las fiscalizaciones que se realizaron con posterioridad, el Tribunal de Cuentas reiteró sus recomendaciones teniendo en cuenta el proceso de reforma de la Ley Orgánica que se estaba preparando. Y ésta llegó con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de la que ya nos hemos ocupado en el capítulo anterior, con la esperanza de que ello colmara las expectativas existentes. Pero como afirmara el entonces Presidente del Tribunal, Manuel Núñez Pérez, "...Se puede concluir que la nueva regulación no ha supuesto ningún avance significativo en el área de control, cuando no un retroceso, afirmación que me veo en la necesidad de argumentar. Vaya por delante mi opinión contraria a la aprobación de una Ley de esta naturaleza sin contar con el apoyo de todos los partidos, especialmente de los partidos mayoritarios, y contraria también a la aprobación de una Ley que no tiene en cuenta, careciendo de una argumentación explícita, las sugerencias formuladas por la institución pública responsable y especializada en esta materia, como es el Tribunal de Cuentas."¹¹³ Sin embargo la nueva Ley, en su exposición de motivos, afirma que viene a dar cumplimiento al requerimiento explícitamente efectuado por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas y a las reiteradas recomendaciones de los informes anuales del supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, haciendo referencia a la Moción aprobada por el Tribunal en octubre de 2001, ya mencionada anteriormente.

¹¹² Una excelente introducción a la fiscalización de los partidos políticos puede verse en el artículo de CUÑADO AUSÍN, Gregorio (2001).

¹¹³ NÚÑEZ PÉREZ, Manuel (2009): p. 167.

No vamos a entrar en una discusión sobre quien tenía razón en la valoración hecha sobre la nueva normativa, aunque parece claro que no fue acogida con entusiasmo por el máximo órgano fiscalizador. Lo que no puede discutirse es que la Ley Orgánica 8/2007 no supuso un cambio de modelo en la financiación política en España, pues se mantuvo el sistema mixto de recursos públicos y privados, aunque con la particularidad de establecer un incremento del 20% para el ejercicio 2008 de la subvención estatal anual para gastos de funcionamiento de los partidos políticos, autorizar a los gobiernos autonómicos, forales y locales a conceder ayudas de esta clase a los partidos representados en las cámaras legislativas, e introducir la actualización anual de las subvenciones tomando como referencia el Índice de Precios al Consumo.⁴

La Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, venía a dar un paso más en la búsqueda de una normativa que de forma satisfactoria atendiese todos los requerimientos presentados en paralelo a la evolución que se había producido desde la Ley del año 1987. Pero a pesar de la nueva modificación, la normativa española, como señala Carbajosa, sigue presentando aspectos mejorables, como la necesidad de que las obligaciones contables de los partidos políticos se adapten a su realidad, teniendo en cuenta que se trata de asociaciones privadas que perciben fondos públicos, y que se regule un procedimiento fiscalizador específico que permita al Tribunal de Cuentas realizar un análisis más detallado y profundo de la regularidad de las cuentas de las formaciones políticas. Por otra parte, y en materia de sanciones, tanto la Ley electoral como la Ley de financiación adolecen de imprecisiones y lagunas, y no regulan un régimen sancionador completo y desarrollado en todas sus fases, puesto que carecen de una tipificación clara de las infracciones y de una graduación de las sanciones.¹¹⁴

¹¹⁴ CARBAJOSA PÉREZ, Borja (2012): pp. 216-230.

Finalmente, y en el marco legal que estamos considerando, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de la que también hablábamos en el capítulo 6, en el Capítulo I del Título I, que trata del ámbito subjetivo de aplicación, concretamente en el artículo 3, referido a otros sujetos obligados, menciona explícitamente a los Partidos Políticos, a los que afectan la obligación de una gestión transparente y de facilitar cuanta información les sea requerida, sin perjuicio de respetar los límites que con carácter general marca la Ley.

Habiendo recordado en este epígrafe el marco legal que da cobertura a la actuación de los partidos políticos de cara a su fiscalización y control, es preciso poner de relieve que los eventuales casos de corrupción o el riesgo de que ello tenga lugar se plantea en dos planos muy diferentes, o si queremos decirlo de otra manera, de forma directa o indirecta. En cuanto a la primera, las múltiples fiscalizaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas revelan constantes irregularidades, por una parte, y la gran dificultad para que el órgano de control pueda detectar fuentes espurias e ilegales de financiación, como ha venido sucediendo en los casos que, a modo de ilustración, hemos considerado. Pero los partidos pueden caer en la corrupción de forma indirecta cuando las irregularidades y delitos los comenten las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales donde gobiernan dichos partidos, responsables en última instancia de lo que hacen las administraciones territoriales en las que detentan el poder.

No hay que pasar por alto, antes de cerrar este epígrafe el problema ético implícito en el funcionamiento de los partidos. Al respecto procede recoger lo expresado por el profesor Ubaldo Nieto en el último libro que acaba de publicar: El sistema partidocrático, financiado fundamentalmente con dinero público, conduce a organizaciones centralizadas y gestiones jerarquizadas, colonizadoras de los valores emergentes que emanan de sus bases, dando lugar a un silencio moral que impide un

proceso ascendente y descendente que impregne a todos los niveles, central, autonómico y local, de los comportamientos éticos que demanda la sociedad.¹¹⁵

7.3. Las Comunidades Autónomas

Relacionar los procesos de descentralización con los niveles de corrupción significa adentrarse en un tema controvertido en el que no resulta fácil, al menos en el plano teórico, ser concluyentes. Sin embargo existe una gran afinidad entre los autores más conocedores de la materia en el sentido de reconocer, tras sesudos estudios y trabajos empíricos, una relación causa-efecto entre la descentralización política-administrativa y la corrupción.

Susan Rose-Akerman, una referencia en cuanto concierne a la economía de la corrupción, en un artículo publicado con Jana Kunicová en 2005 en el *British Journal of Political Science*, sostiene que la descentralización propia de los Estados semifederales o federales da lugar a un aumento palpable de la corrupción, llegando a la misma conclusión Gerring y Thacker en un trabajo que, con el título de “Political Institutions and Governance: Pluralism versus Centralism”, publicaban también en el *British Journal of Political Science* en el año 2004.¹¹⁶

Entre las ventajas de la descentralización suele considerarse la existencia de una mayor proximidad y sintonía con los gustos y necesidades de las regiones y las Corporaciones Locales que integran o componen los entes territoriales. Pero esa proximidad no deja de ser un arma de doble filo, pues la cercanía entre las fuerzas económicas y el gobierno regional o local puede dar lugar, y de hecho así viene sucediendo con demasiada frecuencia, como acabamos de ver al resumir la situación

¹¹⁵ NIETO DE ALBA, Ubaldo (2014): P. 238.

¹¹⁶ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010b): pp. 149-155.

Para un estudio completo ver ROSE-AKERMAN, Susan (2006).

de España en la actualidad, a un entendimiento que va más allá de los límites que marca la ley y que termina desembocando en la corrupción. En ocasiones, más que hablar de entendimiento, habría que emplear el término un tanto contradictorio de tolerancia impuesta, lo que nos permite comprender -que no justificar- la ausencia o debilidad del control, por carecer de independencia, que deben ejercer los denominados Órganos de Control Externos (OCEX) de las Comunidades Autónomas. Ello explica la impunidad con la que se han movido en sus graves escándalos y enormes fraudes las comunidades de Andalucía, Baleares, Valencia y Cataluña, en todas las cuales hay Sindicatura o Cámara de Cuentas con la obligación y los medios necesarios para fiscalizar la gestión pública que tiene lugar en la Comunidad correspondiente.

En España, como es bien sabido, la descentralización se recoge en el Título VIII de la Constitución de 1978, destacando el artículo 137 como punto de partida, y los artículos 143 a 158, en los que se abordan de manera específica y detallada todo lo concerniente a las Comunidades Autónomas. Pero no olvidemos que nuestro modelo territorial de hecho fue el resultado de unas negociaciones extremadamente difíciles, como consecuencia del tránsito de una dictadura a una democracia, y en las que las nacientes fuerzas políticas no podían pretender alcanzar todos sus objetivos, viéndose obligadas a admitir y reconocer planteamientos derivados de eslóganes políticos previamente existentes, de los que no podíamos desprendernos del todo. Transcurrido el tiempo, tras un pernicioso proceso de igualación de techos competenciales, nos encontramos con el panorama que presenta en la actualidad un número importante de Comunidades Autónomas en las que, como hemos visto, surgen y florecen numerosos casos de corrupción.¹¹⁷

Ante esta realidad incontestable no hay otra salida que cumplir la ley acudiendo al Tribunal de Cuentas de España, que además de su tarea fiscalizadora

¹¹⁷ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2014a): pp. 16-18.

posee una jurisdicción propia que, junto al ejercicio de las competencias de la propia Fiscalía del Tribunal y de la Fiscalía Anticorrupción, constituyen un marco institucional más que suficiente para hacer frente, sin más disposiciones y nuevos organismos, al fenómeno de la corrupción. No olvidemos el viejo aforismo que nos dice que querer es poder.

Se está hablando en estos últimos tiempos que habría que crear para España un Estado Federal, y al respecto, debería quedar meridianamente claro, que este es un modelo que hemos superado ampliamente en nuestro país. En los Estados Unidos, un estado federal, cuando surge un problema de orden público en un estado o condado de la Unión, la última palabra la tienen los agentes del FBI, que representan a la Administración Central o Federal. En España, tanto en el País Vasco como en Cataluña, la autoridad de la Policía Nacional no sería reconocida en una situación similar. Para ser claros y sinceros, la descentralización territorial política-administrativa en España ha superado incluso a la que Quebec ha estado intentando conseguir desde hace años. Tanto poder periférico y con el mínimo control sólo puede conducir a un final, y ese no es otro que el de la corrupción, tan endogámica y consentida que la propia sociedad que la padece termina por considerarla normal.

Además de cuanto acabamos de considerar, y sin entrar en un análisis coste-beneficio, es preciso citar, entre los inconvenientes, con independencia de su influencia en la corrupción, las externalidades o efectos desbordamientos que producen o generan unas comunidades sobre otras y que requieren la intervención de la Administración o del gobierno central, el no aprovechamiento de las economías de escala, tanto en la dotación de bienes públicos como en la recaudación de impuestos, así como la ineficiencia de los sistemas impositivos cuando se desciende a los niveles regionales (y locales) en lo que a capacidad normativa se refiere, a lo que hay que añadir finalmente los efectos negativos en la distribución de la renta, tema clave en el desarrollo de nuestra investigación. Los tres primeros inconvenientes

afectan de manera clara y directa a la eficiencia, en tanto que el último de ellos se relaciona con la equidad, los dos pilares, como ya vimos en su momento, que tienen que estar siempre presentes en nuestro análisis.

7.4. Las corporaciones locales

Se ha comprobado fehacientemente, que es en la Administración local, y especialmente en el área de urbanismo, donde se han producido y producen numerosos casos de corrupción. Y es por ello por lo que es bienvenida cualquier reforma que incida en este problema, delimitando el campo y las condiciones de actuación de este nivel de la Administración Pública así como sus relaciones con las restantes administraciones que componen el sector público.

Podemos tomar como referencia la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que viene a modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Reguladora de las Bases del Régimen Local, por una parte, y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo de 2/2004, de 5 de marzo, por otra. El Artículo primero de la presente Ley de 2013 se ocupa, desarrollando 38 puntos, de la primera parte de la misma, en tanto que el Artículo segundo, con cinco puntos, trata de la segunda parte, es decir, de la modificación del Texto refundido de 2004. A estos dos amplio y detallados artículos hay que añadir diecisiete disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y seis disposiciones finales.

Como se afirma en el Preámbulo de la nueva Ley, la reforma persigue cuatro objetivos fundamentales:

1º.- Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones.

2º.- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

3º.- Garantizar al control financiero y presupuestario más riguroso.

4º.- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

En lo que afecta al problema de la corrupción, tema central en este capítulo, el tercero de estos cuatro objetivos es el que más nos interesa, pues se refiere explícitamente al control financiero y presupuestario más riguroso de la Administración Local que afecta a 8.115 Ayuntamientos, además de otros tipos de corporaciones locales. En ellos, en los Municipios, las áreas de riesgo en lo relativo al problema de la corrupción se dan fundamentalmente en el ámbito del urbanismo, y lo que ello conlleva, y en la contratación, materia que, en términos generales, abordamos en el apartado anterior, pero que en el caso de la Administración Local cobra una mayor importancia. Por ello ambas cuestiones resultan de la máxima trascendencia y requieren contar con el cumplimiento escrupuloso de la rendición de las cuentas en tiempo y forma, y con la realización de fiscalizaciones cuando se persista en la no presentación de las cuentas o se detecten problemas o irregularidades de las que pudiese derivarse responsabilidad contable e incluso penal.¹¹⁸

Aunque algunos autores consideran que la mera ausencia de rendición de cuentas no constituiría responsabilidad contable, la posibilidad de que la no

¹¹⁸ CABELLO, María Luisa y FERRÁN, Jorge (2011): pp. 167-189.

rendición de cuentas pudiese provocar el ocultamiento de irregularidades e impedir el resarcimiento del importe de las responsabilidades directas, supone, como mínimo una infracción específica de omisión del deber de rendir cuentas y, en términos más generales pero indiscutibles, de colaboración con el Tribunal de Cuentas. Como señala María Luisa Cabello en el artículo referenciado en la nota a pie de página anterior, la rendición de cuentas necesita un marco jurídico y político, un marco de responsabilidad que se desprende a su vez de obligaciones legales y públicas, del principio de legalidad y de un propósito democrático que conlleva la exigencia de una amplia transparencia, tanto de la gestión pública como de la privada. Y a título de ejemplo, y en relación con el tema central que nos ocupa, nos recuerda que el artículo 3 del Convenio de la ONU contra la Corrupción de 31 de octubre de 2003 establece que cada Estado aplicará políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Nos estamos refiriendo concretamente a las responsabilidades contraídas como consecuencia de la no rendición de cuentas, pero nuestro interés va más allá de esta causa u origen de dichas responsabilidades, que hay que extender, con mayor rigor y grado de exigencia, a las que se derivan de irregularidades o actuaciones contrarias a ley, detectadas con motivo del análisis o fiscalización de dichas cuentas, en las áreas estratégicas y muy sensibles del urbanismo y la contratación, pues en ellas, como se ha podido constatar, se han dado los casos más frecuentes y llamativos de corrupción. No olvidemos al respecto que, como dice el prestigioso Magistrado Paulino Martín, la Ley Orgánica de 1982, al disponer del suficiente respaldo constitucional, atribuye al Tribunal de Cuentas la función de enjuiciamiento contable como una auténtica jurisdicción que ha de resolver conflictos en que el interés público cobra una especial significación, por lo que es congruente el reconocimiento

del ejercicio de la acción pública en este campo, así como la intervención del Ministerio Público como legitimado activo.¹¹⁹

Finalmente, y sin querer extendernos, es preciso recordar que a los responsables de la gestión de las administraciones locales les es aplicable cuanto atañe a la responsabilidad penal, tal como se recoge en el Código Penal aún en vigor en los Títulos XIII y XIX, y en las modificaciones incorporadas, entre otras, para combatir la corrupción. Pero de esto ya nos ocupamos en el capítulo anterior.

7.5. Un intento de valoración del impacto en la política económica y en el bienestar

En el capítulo 4, veíamos en el epígrafe 4.4 los efectos económicos de la corrupción. Ahora, como colofón de este trabajo vamos a penetrar más a fondo en cómo la corrupción afecta a los diferentes objetivos de la política económica, y en última instancia, a los niveles de bienestar económico y social.

Dada la complejidad de este epígrafe, cuyo desarrollo completo daría lugar a una gran extensión que desequilibraría la estructura que hemos dado a la Tesis, queremos destacar los puntos concretos que vamos a abordar a continuación, y que se refieren, sucesivamente, a la relación entre la corrupción y las variables macroeconómicas, al impacto concreto sobre el crecimiento de la renta y su distribución, al diseño propiamente dicho de la política económica, al bienestar considerado en su generalidad, y a los aspectos concretos de la desigualdad que, como hemos dicho repetidamente, no hay que confundir con la distribución de la renta, al umbral de la pobreza, y al fenómeno preocupante y de gran envergadura en nuestro país que es la economía sumergida.

¹¹⁹ MARTÍN MARTÍN, Paulino (1999): pp. 118-123, 128-142.

a/ Al relacionar la corrupción con las principales variables macroeconómicas es preciso recordar y tener en cuenta el modelo simple y agregado que empleábamos en la Introducción con el fin de simplificar y ayudar a entender qué es lo que se pretende en esta Tesis en la que confluyen tres amplios campos: la Economía y el Estado de Bienestar, la Teoría de la Justicia, y la Corrupción como escenario condicionante y de suma importancia. Además, para valorar el papel y alcance de cada variable macroeconómica considerada en su conjunto, aunque resulte muy básico, recordemos también, como punto de partida, la ecuación siguiente:

$$Y = C + I + X - M \quad (1)$$

Que considerada ex ante es una ecuación de equilibrio real, y ex post una identidad contable, en la que C es el consumo total (privado y público), I la inversión o formación bruta de capital (privada y pública), X la totalidad de las exportaciones, y M el conjunto de las importaciones. Se tiene, además que:

$C = f(Y_d)$, es decir, que el consumo es una función de la renta disponible;

$I = \varphi(i, E_c)$, o lo que es lo mismo, que la inversión depende a su vez del tipo de interés (i) y de la eficacia marginal del capital (E_c);

$X = X_0$ lo que supone que la consideramos como variable exógena, aunque en la realidad depende del tipo de cambio (r) y de un conjunto de factores, como la competitividad y la renta de los países que compran nuestros bienes y servicios, que podríamos representar por (α). Tendríamos entonces que

$$X = f(r, \alpha);$$

$M = \Psi(Y)$, es decir, que las importaciones dependen fundamentalmente de la renta.

Sobre esta base, puede afirmarse, y se comprueba, que la corrupción tiene un fuerte impacto en la evolución de los salarios monetarios (\dot{W}), y por ende en el consumo (C). Igualmente ejerce una gran influencia en las inversiones, especialmente en las públicas (I_p), y en el grado de eficiencia (E_f) de las mismas. Si acudimos a la ecuación (1) y sumamos estas dos variables, que constituyen la demanda interna, parte mayoritaria de la renta, ello supone que esta última se vería negativamente afectada en su cuantía por la corrupción.

Además de estas variables de la contabilidad nacional, habría que considerar como variables macroeconómicas de gran relevancia y significado, tanto el porcentaje de paro de la población activa (U), como la tasa de crecimiento de los precios (\dot{P}). La primera de ellas, es decir, el nivel de paro, expresión del desequilibrio más importante de nuestra economía, se ve afectada especialmente por el grado de corrupción que está soportando el país. En cuanto al crecimiento de los precios, aunque ahora estemos al borde de una deflación, resulta evidente que las prácticas contra la competencia, y la formación de bolsas de oligopolios en sectores estratégicos, como el de la energía, o en el sistema financiero, han supuesto y supondrán –cuando se atravesase este bache– causas o factores importantes que afecten de manera negativa al objetivo de la estabilidad de precios.

b/ Aunque acabamos de hacer una breve reflexión sobre el impacto de la corrupción en las variables macroeconómicas, resulta conveniente acentuar lo que ello supone más concretamente para el crecimiento de la renta nacional (\dot{Y}) y su distribución (D_y), dos variables claves para describir de manera rápida y sintética la situación de una economía determinada.

En primer lugar hay que hacer notar que aquellas prácticas o actuaciones irregulares que se produzcan tanto en la actividad privada como en la gestión pública y que afecten negativamente al crecimiento de la renta, están mermando la creación de empleo y contribuyendo a provocar el desequilibrio que supone un aumento del paro, el lastre más grave de la economía española, con el drama social que ello conlleva y que deteriora los niveles de bienestar alcanzados, sin duda, en parcelas muy importantes de la política social. La correlación existente entre la corrupción y el crecimiento ha sido demostrada empíricamente por diferentes estudios, en especial por el realizado por Bardhan en 1997 en el *Journal of Economic Literature* y por Mauro en el *Quarterly Journal of Economics* en 1995.¹²⁰ A ellos podríamos añadir el trabajo, ya citado en el capítulo 5 de esta Tesis, de Fernández Díaz y Fernández Cornejo, al recoger en la última parte del mismo la relación entre los índices de percepción de la corrupción y los niveles del PIB per cápita, por una parte, y la existente entre esos mismos índices y las tasas de inversión, por otra, utilizando los datos de Transparencia Internacional y del Banco Mundial.

La distribución de la renta ha sido amplia y profundamente estudiada desde hace más de medio siglo por grandes autores, especialmente los de la escuela Neo-Keynesiana, que partiendo de las ideas inicialmente formuladas por Keynes (1930, 1936) en el *Treatise* y en *The General Theory*, llevaron a cabo un análisis riguroso de este importante capítulo de la floreciente Ciencia Económica de aquellos tiempos. Entre ellos cabe citar, a Pasinetti (1974), a la genial Joan Robinson (1973,1977), a Kalecki (1971) y a Nicholas Kaldor, este último con un conjunto de obras que van de sus clásicos *Essays on Value and Distribution* (1960), hasta su texto sobre *Further Essays on Applied Economics* (1978).¹²¹

¹²⁰ BARDHAN, Pranab (1997): pp. 1320-1346.

MAURO, P (1995): pp. 681-712.

¹²¹ HOWARD, M. C. (1979): pp. 135-167.

Pero en el tratamiento del tema en estos trabajos seminales de tan reconocidos economistas no se aborda ni relaciona la distribución de la renta con el fenómeno de la corrupción hasta que, inmediatamente después de esta época, comienzan a aparecer artículos y trabajos sobre la materia que nos ocupa. A título de ejemplo podemos mencionar el magnífico y extenso survey publicado por Singh Sahota en el *Journal of Economic Literature* en marzo de 1978, y en el que le dedica un espacio a las teorías de la justicia distributiva, con una interesante referencia a la gran aportación de Rawls.¹²²

c/ El diseño de la política económica a aplicar en una etapa o legislatura determinada constituye para cualquier gobierno, sin lugar a duda, lo más esencial de su actuación en la vertiente relacionada con la economía y, obviamente, con el bienestar. Las políticas económicas pueden considerarse el resultado o output de un complejo entramado de interrelaciones entre distintos agentes (gobierno, partidos políticos, funcionarios, grupos de presión, votantes, etc.), que constituyen los inputs del proceso decisorio, teniendo todo ello lugar bajo el paraguas o entorno definido por las reglas del juego político. En el ámbito de la toma de decisiones, cualquiera que sea la corriente que se considere como base o punto de partida, habrá que tener en cuenta, por una parte, la aplicación de la lógica de la teoría económica, o rational choice, y por otra, un interés especial por los aspectos institucionales o entorno en el que tiene lugar las referidas tomas de decisiones de política económica. En otras palabras, el tipo de función objetivo de los agentes y las correspondientes conductas optimizadoras o racionales se mantienen iguales a las de la teoría económica convencional, cambiando, sin embargo, las restricciones con las que se enfrentan los participantes en el juego político, dado que éstas vienen dadas por las reglas del juego establecidas, reglas o restricciones que tienen una influencia crucial en la bondad o calidad de las políticas que en última instancia emanan de ellas.¹²³

¹²² SINGH SAHOTA, Gian (1978) : pp 1-55.

¹²³ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés; PAREJO GÁMIR, J. Alberto y RODRÍGUEZ SÁIZ, LUIS (2011): pp. 52-59.

Apreciamos, pues, en la elaboración y propuesta de una política económica la existencia de dos vectores de fuerza: la base científica que proporciona la teoría económica como fundamento de las medidas a adoptar y de los objetivos a conseguir, y el marco institucional en el que los agentes que mencionábamos ponderan la racionalidad de sus decisiones mediante la introducción de unos juicios de valor, en los que van incluidos sus preferencias ideológicas y los objetivos propiamente políticos planteados en una coyuntura concreta. Como consecuencia de ello, en el campo teórico a veces se pueden distinguir dos corrientes: las de los modelos oportunistas y la de los modelos partidistas. En los primeros los políticos no tienen inclinaciones ideológicas relevantes, y eligen las políticas macroeconómicas movidos exclusivamente por la maximización de las posibilidades de victoria electoral, en tanto que en los segundos se considera que los políticos sí tienen determinadas preferencias o inclinaciones¹²⁴ políticas que, lógicamente, condicionarán de forma importante sus decisiones de política económica, que afectarán a los objetivos perseguidos y a los instrumentos a utilizar para alcanzarlos. Tanto en un caso como en otro, esta manera de proceder abre un amplio campo de posibilidades de que la corrupción haga acto de presencia en aras o como justificación para conseguir los propósitos de los responsables de la política económica, y de la política a secas. En estas circunstancias los argumentos teóricos, por fundamentados y rigurosos que sean, se ven desplazados y no se tienen en cuenta a la hora de tomar las decisiones, prevaleciendo los intereses personalizados sobre el interés general, lo que, según hemos visto a lo largo de estas páginas, constituye una forma, y no menor, de corrupción.

Dicho en otros términos más claros y concisos, entre las opciones o escuelas de pensamiento que podemos tomar como base de la política económica a llevar a cabo podrán existir notables diferencias en función de las hipótesis científicas

¹²⁴ NORDHAUS, W. (1975): pp. 169-190.
LINDBECK, A. (1976): pp. 1-19.
FERNÁNDEZ CORNEJO, José A. (1999): pp. 73-82.

de partida y de los eslóganes políticos preferidos y aceptados, pero ello, en sí mismo, no implica la eventual existencia de un comportamiento corrupto. Sin embargo, en el marco del enfoque institucional, los agentes o “actores” que intervienen en la gestión pública, y que ya citábamos, tienen toda clase de oportunidades de incurrir en irregularidades y en delitos de malversación, tráfico de influencia, delitos contra la Hacienda pública, etc., es decir, en abrir las puertas y dar entrada al fenómeno de la corrupción.

d/ Hechas estas breves consideraciones sobre el impacto de la corrupción en el diseño y aplicación de la política económica, creemos de interés ampliar la visión al campo de la economía del bienestar en su sentido más amplio y moderno. Ya tuvimos ocasión de realizar en el capítulo primero un amplio recorrido sobre la Economía del Bienestar concebida como un intento de superar la difícil controversia positivo-normativa, y de dar unidad sistemática al estudio de la política económica. En los tiempos actuales o más recientes, la expresión economía del bienestar está siendo, en cierto sentido, desplazada por la de Estado del Bienestar. En realidad ello no supone problema alguno, ya que con la primera (expresión) nos estamos refiriendo, como vimos en su momento, a los planteamientos doctrinales y teóricos, en tanto que la segunda se emplea con gran frecuencia para valorar los niveles alcanzados y eventualmente demandar del Estado un mayor esfuerzo en los capítulos que constituyen la política social (sanidad, educación, seguridad y otros servicios esenciales).

Hemos visto en el capítulo 3 que en España, donde la sanidad pública es casi modélica, y la seguridad funciona con un alto grado de eficiencia, sin embargo es el país de la Unión Europea que tiene el coeficiente de Gini más elevado (0,35), así como un 20,4 % de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, otro indicador del grado de desigualdad existente. Estos datos son lo suficientemente significativos para considerar con suma atención la deriva del Estado del bienestar.

La corrupción puede afectar a la desigualdad y la pobreza a través de diferentes canales: crecimiento total, sistemas impositivos tendenciosos, mala orientación de los programas sociales, la formación del capital humano, y las desigualdades en la educación. Hay que aclarar que por sistemas impositivos tendenciosos entendemos la evasión fiscal, la existencia de exenciones que favorecen en forma desproporcionada a los grupos de población rica y bien conectada, lo que puede dar lugar a una reducción de la base impositiva y de la progresividad del sistema, provocando con ello una mayor desigualdad.

Para sostener lo dicho anteriormente son necesarios trabajos empíricos que corroboren la existencia de una relación entre corrupción y distribución de la renta, o de forma más general, entre la corrupción y la pobreza. Entre estos estudios podemos destacar el realizado en 1997 en el Departamento de Asuntos Fiscales, del FMI, dirigido por Vito Tanzi, que ha sido reproducido recientemente en ASIP (Asociación nacional de Presupuesto Público bajo el título “¿Afecta la corrupción a la desigualdad de ingresos y a la pobreza?”, siendo sus autores Sanjeev Gupta, Hamid Davood y Rosa Alonso-Terme.¹²⁵ Los resultados empíricos obtenidos, utilizando un modelo en la línea de Atkinson (1997), muestran que todos los índices de corrupción empleados (Apéndice II, cuadro 8) están altamente correlacionados, con coeficientes de correlación que van del 0,88 al 0,98, y son todos estadísticamente significativos en el nivel del 1%.

Con un análisis estadístico exhaustivo, en el que emplean el método OLS (Ordinary Least Squares, o Regresión Mínimo-Cuadrática) los autores no solamente respaldan el impacto de la corrupción en la desigualdad y en la pobreza, vía los canales ya mencionados, sino que ponen el acento en el sentido de que dicho impacto es considerable y exige por parte de los gobiernos, organismos y funcionarios

¹²⁵ GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid, y ALONSO-TERME, Rosa (2014): ver especialmente las secciones 2, 3 y 4.

públicos, el mayor esfuerzo para combatir y vencer este mal endémico que bajo ningún concepto puede justificarse ni permitirse.

Obsérvese que en estas últimas páginas hemos estado hablando de distribución de la renta y de desigualdad como si de hecho se tratase de la misma cosa, cuando en el modelo que de modo harto sencillo planteábamos en la Introducción dejábamos claro que la desigualdad (I) es igual a una determinada distribución de la renta no satisfactoria (DY) más un conjunto de elementos y factores complementarios (α), esto es, cuando

$$I = DY + \alpha$$

Queremos dejar claro que hemos manejado el concepto de distribución de la renta porque desde un punto de vista económico era más fácil de medir y cuantificar, pero sin abandonar la idea de que lo que realmente interesa es hablar de la igualdad como un concepto interdisciplinar que abarca el de la distribución, pero que nos dice bastante más. En el ámbito de la teoría de la justicia, estudiado con detalle en el capítulo segundo, encaja perfectamente lo que estamos diciendo. Hemos hablado extensamente de la obra de Rawls en este campo, pero ahora se requiere recordar a Ronald Dworkin que, como sabemos rechaza los postulados del positivismo legalista, y considera que carece de sentido la separación entre derecho y moral, admitiendo claramente la existencia de una solución justa. Piensa, efectivamente, que el derecho no se reduce a un conjunto de reglas jurídicas inscritas en los códigos existentes, sino que hay que contar con la necesidad de hacer interpretaciones de la ley basándose en principios generales y en la moral, aunque ésta hay que entenderla en un sentido general y no como la moral de un individuo o de un juez concreto.

La búsqueda de esta solución, o lo que es lo mismo, el objetivo de la justicia, lo hace recaer el jurista y teórico de la política americano en la igualdad como principio informador, o como derecho fundamental de cada uno a la misma atención y al mismo respeto. Efectivamente, en el capítulo sobre Justice and Rights, de su *Taking Rights Seriously*, escribe... that justice rests on the assumption of a natural right of all men and women to equality of concern and respect.¹²⁶ El principio básico inspirador sería para Dworkin, pues, la igualdad en un sentido muy amplio y, a la vez, elemental, pasando entonces la libertad a convertirse en una consecuencia de la misma, en el sentido de que el derecho a las libertades básicas no es sino una consecuencia del hecho de que todo ciudadano posee el derecho original a ser tratado de la misma manera por los poderes públicos.¹²⁷

Puede parecer que estamos haciendo una defensa del ius-naturalismo, pero lo que nos interesa de la visión de Dworkin es la amplitud de la concepción de igualdad, ya que ello nos permite conocer los elementos y factores que se integran en el α de nuestra ecuación, y por ende, la variable I con la que representamos la desigualdad. Y llegado a este punto hay que decir que al igual que una mala distribución de la renta se debía, como ya anticipábamos en el capítulo 3, entre otros importantes factores a un elevado grado de corrupción en el sistema político-económico-social, en el conjunto de elementos que contiene el parámetro (o variable complementaria) α , la corrupción destaca como uno de ellos, y además de los más relevantes.

e/ No existe duda alguna de que hay una estrecha relación entre el peso de la economía sumergida en el conjunto de países del mundo y el índice de percepción de la corrupción que elabora Transparencia Internacional para dichos países, algo que no debe sorprender dado que hemos concebido la economía sumergida como una

¹²⁶ DWORKIN, Ronald (1996): p.182.

¹²⁷ DELACAMPAGNE, Christian (2000): p. 128.
FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2004b): pp. 259-260.

forma de corrupción al incluir en ella no sólo el fraude fiscal y la no cotización a la Seguridad Social, sino también la prostitución, el tráfico de drogas, los sobornos, las mafias, el contrabando y otros tipos de actividades delictivas.¹²⁸

Si tomamos los datos de los Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) del porcentaje de economía sumergida durante los años de la crisis se tendría:

Cuadro 7.2.- Porcentaje de economía sumergida		
España 2008-2012		
2008	17,8	
2009	21,1	
2010	22,3	
2011	23,7	
2012	24,6	
2013	25,0	
Fuente: GESTHA		

Cogiendo el año del comienzo de la crisis y el año en el que parece que finaliza, y comparamos los índices de percepción de la corrupción con el porcentaje de economía sumergida obtendríamos lo siguiente:

Índice de Percepción de la corrupción

Año 2008 6,5

Año 2013 5,9

Porcentaje de Economía Sumergida

Año 2008 17,8

Año 2013 25,0

¹²⁸ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010a): pp. 67-73.

Parece claro que existe un paralelismo entre la evolución de una y otra serie, en cuanto que se produce un empeoramiento en ambos indicadores tan esenciales, aunque hay que advertir, como insinuábamos en su momento para un caso similar, que la relación causa-efecto entre la corrupción y la economía sumergida está por encima de la contingencia que suponen los años de la crisis, aunque haya podido contribuir a su acentuación. La pérdida de 6 puntos en el índice de percepción de la corrupción experimentada en nuestro país en el año 2013 se debe, como es fácil deducir, a los numerosos y graves casos de corrupción de los que ya hemos hablado, y que revelan la tolerancia que ha existido durante años respecto a estas prácticas delictivas y, en general, a la falta de una conciencia ciudadana, de cultura y de unos mínimos niveles de moralidad. En cuanto a la economía sumergida, el aumento que se ha producido en el período considerado ha sido explosivo, equivaliendo ese 25% a una cantidad que se aproxima a los 260.000 millones de euros.

Los análisis empíricos sobre la relación entre corrupción y economía sumergida no son concluyentes, y presentan sus peculiaridades, y ello es así debido, en nuestra opinión, a que el proceso es circular y retroalimentado, cosa que no debe sorprender pues, como decíamos, a fin de cuentas la Economía Sumergida constituye un tipo o modalidad de corrupción. A ello hay que añadir que la literatura sobre esta materia es escasa y no siempre fiable. Entre esa limitada producción podemos destacar el trabajo de Dreher y Schneider,¹²⁹ realizado en el año 2006, en el que a través de un análisis cross-section de 120 países y un panel de 70 para el período 1994-2002, se confirman dos hipótesis de partida: en la primera de ellas se comprueba que la economía sumergida puede hacer descender la corrupción en países con un nivel de renta alto, en tanto que en la segunda se mantiene que la economía sumergida provoca un aumento de la corrupción en aquellos países con rentas bajas. En el primero de los casos se afirma que la economía sumergida y la corrupción son sustitutivas, en tanto que en el segundo serían complementarias. Aunque este

¹²⁹ DREHER, Axel and SCHNEIDER, Friedrich (2006): pp. 7-13.

análisis empírico resulta valioso y oportuno, tenemos la sensación de que en última instancia lo que se está planteando constituye una petición de principio, pues dado el significado de las dos variables en juego, Es y Cr, los resultados no podían ser otros.

7.6. Una reflexión a modo de síntesis

Con independencia de lo que corresponda recordar en el capítulo dedicado a las conclusiones del trabajo que hemos realizado, queremos adelantar algunos aspectos relevantes y especialmente significativos del contenido de este último capítulo sobre la materia, dada la importancia y trascendencia de cuanto se aborda en él.

Se ha puesto de relieve, como sectores de riesgo en el sentido de la corrupción que en ellos se da o podría darse, con su impacto en la política económica y en el bienestar de los españoles, la atención que hay que prestar al comportamiento de los partidos políticos, a la manera de gobernar y desarrollar sus competencias las Comunidades Autónomas, y al protagonismo de las Corporaciones Locales, quizás el foco más importante de “oportunidades” de corrupción. A ello, como el corpus central del capítulo, hemos añadido un epígrafe (el 8.5), en un intento de valorar cómo afecta la corrupción en el diseño y aplicación de la política económica y, en general, en el bienestar de la sociedad.

No vamos a repetir en esta especie de nota final del capítulo cuanto hemos dicho y argumentado en los respectivos epígrafes, pero creemos que sí merece recalcar algunos aspectos contemplados en el último de ellos, por las consecuencias que se derivan y que ya se han manifestado. Recuérdesse que en dicho epígrafe, como hemos dicho a lo largo de páginas anteriores, nos hemos detenido a analizar el impacto de la corrupción en las diferentes variables macroeconómicas, a cómo afecta

al crecimiento de la renta y a la distribución de la misma, al diseño y posterior desarrollo de la política económica, a cuestiones de gran significación en la economía y en el Estado del bienestar, como son, entre otras, la desigualdad y el umbral de la pobreza y, finalmente, a la muy particular relación entre la economía sumergida y la corrupción.

Estos cinco puntos contemplados en el referido epígrafe, son todos ellos igualmente importantes en el tratamiento y estudio de la materia que nos ocupa, y en ellos creemos que queda claro el papel que juega la corrupción como variable independiente en las distintas relaciones consideradas. Pero además, en el análisis de cada uno puede observarse cómo, con distinta intensidad y claridad, los principios y planteamientos de la Teoría de la Justicia, especialmente de las ramas utilitarista y contractualista, aparecen como soporte positivo y posibilidad normativa al abordar las consecuencias de la corrupción en las diversas parcelas de la actividad económica y en el bienestar considerado en su conjunto. Así sucede cuando vemos e incluso intentamos cuantificar cuánto supone la totalidad de las pérdidas en la economía española derivadas de las distorsiones e ineficiencias provocadas por la corrupción en las principales variables macroeconómicas, es decir, en el consumo, en la inversión y en el comportamiento del sector exterior, ocurriendo lo mismo al relacionar la existencia de prácticas ilegales con el crecimiento de la renta, y muy especialmente con la distribución de la misma, o cuando nos detenemos en la delicada tarea del diseño de la política económica, en los problemas de la desigualdad y de los umbrales de la pobreza, y cuando analizamos la mutua relación entre economía sumergida y corrupción.

En todo este análisis está presente, aunque sea de forma implícita lo más avanzado del utilitarismo y las bases fundamentales de contractualismo. En el primero, cuando se va más allá de la conducta aislada buscando lo que socialmente sería más deseable, nos adentramos en el campo de las funciones de bienestar

mediante las cuales podemos describir las ponderaciones que aplicamos a la utilidad de cada individuo. Lógicamente cada función de bienestar puede relacionarse con un determinado punto de vista sobre la equidad. Así, por ejemplo, en tanto que la función de bienestar utilitarista maximiza la utilidad total de todos los miembros de la sociedad, ponderando para ello por igual la utilidad de cada uno, la función de bienestar de Rawls maximiza la utilidad de la persona peor situada.¹³⁰

Recordemos que en el capítulo segundo veíamos cómo en el año 1971 el filósofo norteamericano John Rawls, rescatando el contractualismo, al que sitúa frente al utilitarismo imperante, inicia una especie de revolución keynesiana en el ámbito del pensamiento político contemporáneo, sentando las bases de una verdadera teoría general de la justicia. Y no olvidemos, asimismo, que Rawls utiliza como elementos fundamentales de su obra lo que denomina concepciones-modelos básicas, destacando los conceptos de persona moral, de sociedad bien ordenada, así como la idea de posición original, a lo que hay que añadir la expresión justicia como equidad. No hay que olvidar, en relación con la posición original, la ocurrente idea consistente en asumir que las partes se encuentran tras lo que el filósofo de Harvard denomina el velo de la ignorancia, del que ya nos ocupamos en su momento. En efecto, en su versión original de *A Theory of Justice* (edición revisada de 1999), el autor afirma: I assume that the parties are situated behind a veil of ignorance. They do not know the various alternatives will affect their own particular case and they are obliged to evaluate principles solely on the basis of general considerations.¹³¹

A manera de ejemplo del papel que puede jugar la Teoría de la Justicia en los problemas económicos sociales que estamos contemplando, y que se refieren al objetivo del bienestar de una sociedad y al lastre que supone la existencia de un alto

¹³⁰ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003b): pp. 464-465.

¹³¹ RAWLS, John (1999): p. 118.

grado de corrupción en la misma, podríamos hacer algunas breves consideraciones en torno a una de las cuestiones que hemos destacado en el epígrafe 7.5 de este capítulo, y de forma monográfica en el capítulo tercero, al hablar de la política distributiva. Nos referimos, obviamente, al problema de la desigualdad.

En su obra *Justicia como equidad* (*Justice as Fairness*), Rawls se plantea que hay muchas clases de igualdad y muchas razones para interesarse por ella, y a continuación procede a revisar algunas de las razones para regular las desigualdades económicas y sociales. Una de las razones es que, en ausencia de circunstancias especiales, parece erróneo que haya una parte de la sociedad a la que se abastece ampliamente, mientras que hay muchos que sufren privaciones, y que quedan sin satisfacer necesidades y deseos urgentes, mientras los menos urgentes de los demás quedan satisfechos. Una segunda razón para controlar las desigualdades económicas y sociales es impedir que una parte de la sociedad domine al resto mediante el poder que poseen en virtud del control que ejercen sobre la maquinaria del Estado, permitiendo que unos pocos promulguen un sistema de leyes y de propiedad que asegura su posición dominante en el conjunto de la economía. Rawls afirma que una tercera razón nos sitúa más cerca de lo que es intrínsecamente malo en la desigualdad, y que consiste en que las desigualdades políticas y económicas de estatus social animan a los de menor estatus a considerarse a sí mismo inferiores y a que los demás también los consideren de ese modo. En un quinto punto, finalmente, una cierta igualdad, o una desigualdad convenientemente moderada, es condición de la justicia económica y política, evitándose el monopolio y fórmulas similares, no sólo por sus efectos perversos, entre ellos la ineficiencia, sino también porque sin una justificación especial vuelven inicuos a los mercados.¹³²

¹³² RAWLS, John (2002): pp. 177-179.

7.7. La Corrupción en España en el marco de la Unión Europea

En cumplimiento de una Comunicación adoptada en junio de 2011 por la Comisión, sobre la lucha contra la corrupción en la UE, en febrero del 2014 se emitió el primer Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE “para supervisar y evaluar los esfuerzos de los Estados miembros en este ámbito, con vistas a reforzar el compromiso político de abordar eficazmente la corrupción” adquiriendo el compromiso de publicarlo con una periodicidad de dos años.

Este Informe define la corrupción como «abuso de poder para obtener réditos privados» y a partir de esta extensa definición, recoge las medidas que los Estados miembros utilizan para prevenir, controlar y sancionar todos los actos relacionados con la corrupción. Asimismo, menciona una serie de ámbitos y aspectos que influyen en el riesgo y la lucha de la corrupción.

Encontramos en este Informe, tanto las buenas prácticas como las deficiencias advertidas en cada Estado miembro, realizando las recomendaciones pertinentes para conseguir una mayor eficacia en la lucha contra la corrupción.

Nos referimos por tanto, en este apartado, a un nuevo instrumento jurídico de lucha contra la corrupción en el marco de la Unión Europea, que no podíamos pasar por alto y que presentaba Cecilia Malmström, comisaria de Asuntos de Interior, con la siguiente declaración, «La corrupción mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y en el Estado de Derecho, daña la economía europea y priva a los Estados de unos ingresos fiscales muy necesarios. Los Estados miembros han hecho mucho estos últimos años para combatir la corrupción, pero el Informe de hoy muestra que no es suficiente. El Informe sugiere qué puede hacerse, y espero trabajar con los Estados miembros en su seguimiento».

El Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE abarca los 28 Estados miembros de la UE. Consta de un capítulo general en el que se resumen las principales conclusiones, se describen las tendencias de la corrupción en la UE y se analiza cómo los Estados miembros combaten la corrupción en la contratación pública y 28 capítulos nacionales que proporcionan una instantánea de la situación en lo que se refiere a la corrupción, señalan las cuestiones que requieren mayor atención y ponen de relieve las buenas prácticas que podrían ser fuente de inspiración para otros. El informe también incluye los resultados de dos encuestas Eurobarómetro sobre la percepción de la corrupción entre los ciudadanos europeos, por una parte, y las empresas, por otra.

En el anexo al Informe de lucha contra la corrupción de la UE, en el caso de España se alude a las medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a la corrupción, propiciadas por los escándalos que han salido a la luz en los últimos años. En diciembre de 2013 se dieron los primeros pasos en la aplicación de este paquete, con la adopción, por parte del Gobierno, de dos proyectos de ley, uno referente a la supervisión de la financiación de los partidos políticos y otro, a la responsabilidad de los altos cargos, así como un informe sobre los planes de normas de Derecho penal y de Derecho procesal penal con vistas a intensificar la lucha contra la corrupción.

Analicemos los resultados de España en el Eurobarómetro de 2013 sobre la corrupción. El 63 % de los encuestados (porcentaje más elevado de la UE) se considera afectado personalmente por la corrupción en su vida cotidiana (media de la UE: 26 %), en tanto que el 95 % manifiesta que la corrupción es un problema muy extendido en el país (media de la UE: 76 %) y el 91 % afirma que existe corrupción en las instituciones locales y regionales (media de la UE: 77 %). Las encuestas realizadas con regularidad a nivel nacional por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) español registran también actualmente tendencias negativas.

Comprobando con estos porcentajes la percepción de los españoles ante este tema y la comparación con el resto de Estados miembros, conviene centrarnos en las recomendaciones sugeridas el apartado 3 “Futuros pasos” del Anexo, en la que se nos precisa que debemos prestar mayor atención a los siguientes aspectos:

La financiación de los partidos políticos, garantizando el control que ejerce el Tribunal de Cuentas y reforzando el régimen de sanciones, la aplicación de dicho control a las administraciones regionales y locales, desarrollando códigos de conducta para los cargos de representación y garantizando el necesario cumplimiento de la nueva Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluido un mecanismo de supervisión independiente a través de un sistema de sanciones disuasorias.

Asimismo se deberá dotar de mayor contundencia y alcance, las conclusiones del Tribunal de Cuentas y organismos similares a nivel regional en lo que respecta a las irregularidades en los procedimientos de contratación pública a nivel regional y local.

A continuación, se adjuntan las gráficas que muestran los resultados del Eurobarómetro y las preguntas que arrojan esos resultados.

Corruption

UE27



Número de entrevistas:
26.786

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

ES



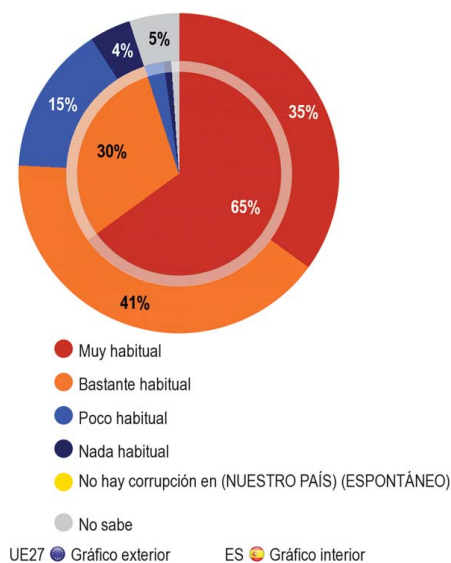
Número de entrevistas:
1.006

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

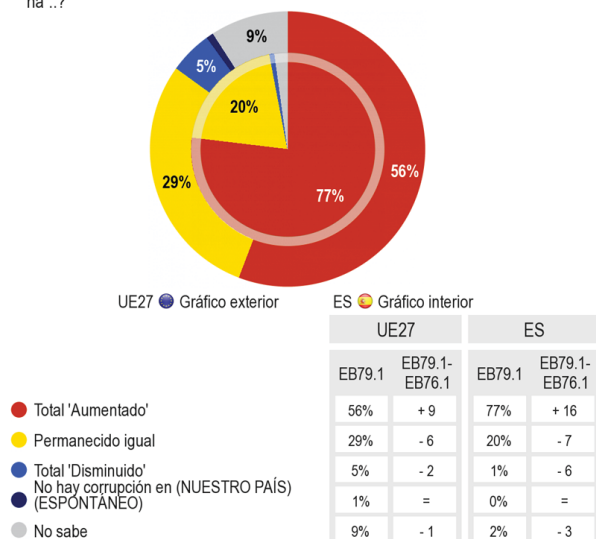
Metodología: Entrevista personal

1. PERCEPCIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN

¿El problema de la corrupción en (NUESTRO PAÍS) es...?

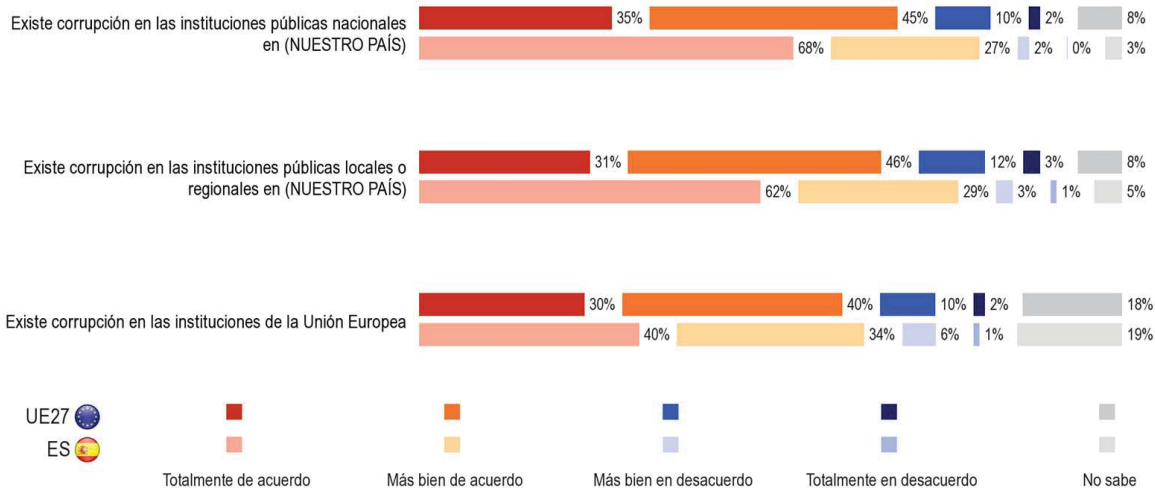


En los últimos tres años, ¿diría que el nivel de corrupción en (NUESTRO PAÍS) ha ..?



Evolución 02-03/2013 - 09/2011

Por favor, dígame si está usted de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes frases.



EUROBARÓMETRO 79.1
RESULTADOS EN ESPAÑA





Comisión
Europea

EUROBARÓMETRO

Corruption

UE27



Número de entrevistas:
26.786

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

ES



Número de entrevistas:
1.006

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

Metodología: Entrevista personal

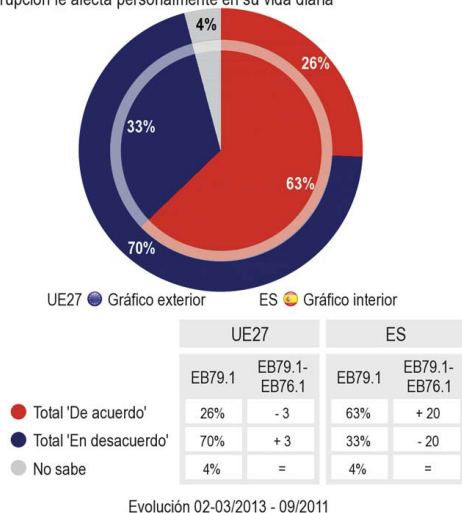
1. PERCEPCIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN

En (NUESTRO PAÍS), ¿cree que el ofrecimiento y aceptación de sobornos y el abuso de poder en beneficio propio están extendidos entre alguno de los siguientes grupos?

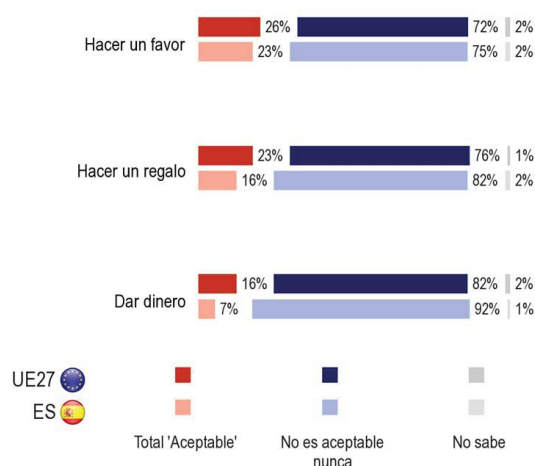


Por favor, dígame si está usted de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes frases.

La corrupción le afecta personalmente en su vida diaria



Hablando más en general, si quisiera obtener algo de la administración pública o de un servicio público, ¿en qué medida cree que es aceptable hacer alguna de las siguientes cosas?



EUROBARÓMETRO 79.1 RESULTADOS EN ESPAÑA



Corruption

UE27



Número de entrevistas:
26.786

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

ES



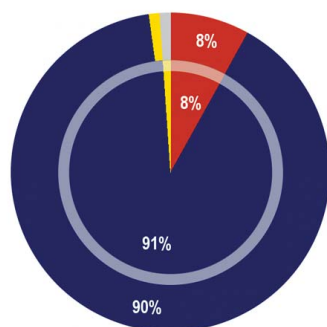
Número de entrevistas:
1.006

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

Metodología: Entrevista personal

2. DENUNCIAR LA CORRUPCIÓN

En los últimos 12 meses, ¿ha vivido o ha sido testigo de algún caso de corrupción?



● Total 'Sí'

● No

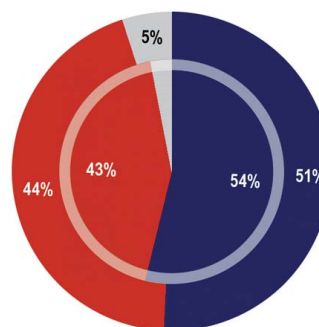
● Rehúsa (ESPONTÁNEO)

● No sabe

UE27 ● Gráfico exterior

ES ● Gráfico interior

Si viviera o fuera testigo de un caso de corrupción, ¿sabría dónde denunciarlo?



● Sí

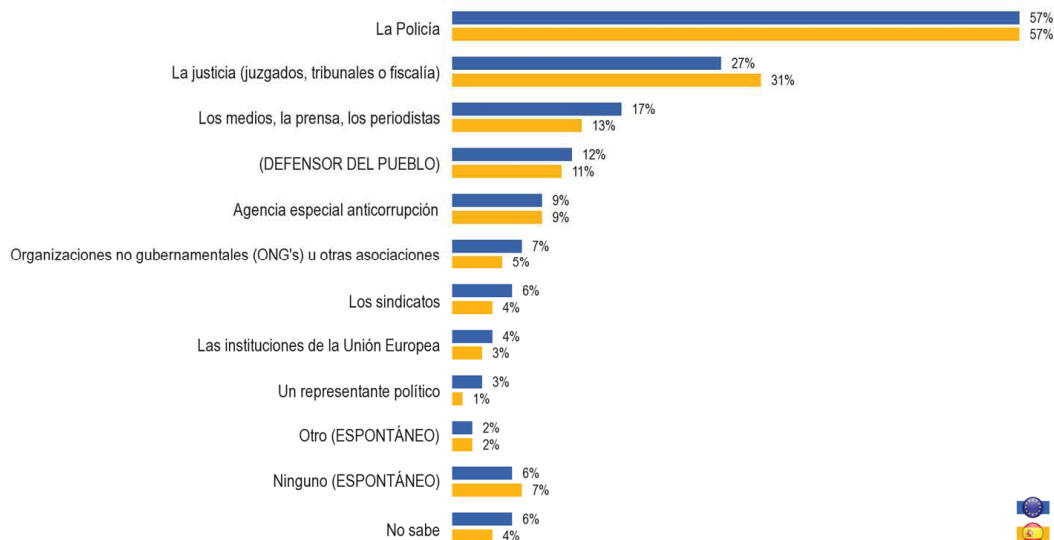
● No

● No sabe

UE27 ● Gráfico exterior

ES ● Gráfico interior

Y si quisiera denunciar este caso de corrupción, ¿en quienes confiaría más para solucionarlo?



UE27

ES

EUROBARÓMETRO 79.1
RESULTADOS EN ESPAÑA



Corruption

UE27



Número de entrevistas:
26.786

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

ES



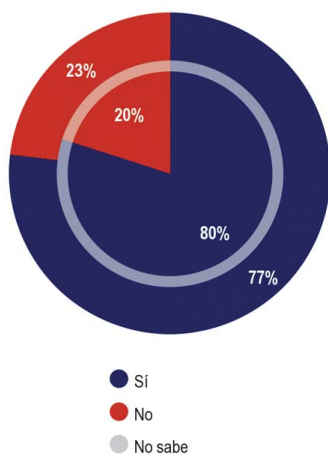
Número de entrevistas:
1.006

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

Metodología: Entrevista personal

3. LA CORRUPCIÓN EN LA SANIDAD

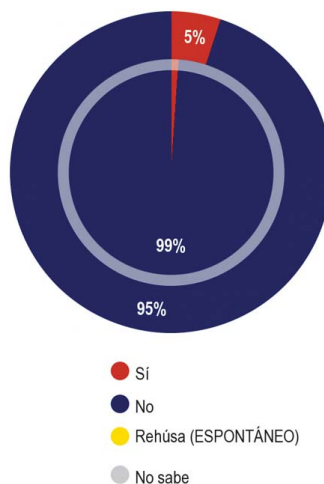
En los últimos 12 meses, ¿ha visitado a algún profesional de la sanidad pública (por ejemplo, médico de cabecera) o ha recibido atención en alguna institución de sanidad pública, como un hospital público?



UE27 ● Gráfico exterior

ES ● Gráfico interior

Aparte de las tarifas oficiales, ¿tuvo que hacer algún pago extra o un regalo de valor a un/a enfermero/a o a un médico, o hacer un donativo al hospital?



UE27 ● Gráfico exterior

ES ● Gráfico interior

4. LA CORRUPCIÓN EN LOS NEGOCIOS

Por favor, dígame si está usted de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes frases.

Los lazos demasiado estrechos entre los negocios y la política en (NUESTRO PAÍS) conducen a la corrupción



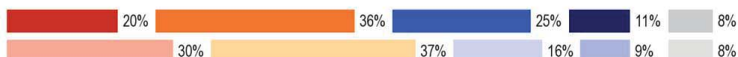
En (NUESTRO PAÍS), el favoritismo y la corrupción dificultan la competencia empresarial



La corrupción es parte de la cultura empresarial en (NUESTRO PAÍS)



En (NUESTRO PAÍS), la única manera de tener éxito en los negocios es tener contactos políticos



UE27 ●
ES ●

Totalmente de acuerdo

Más bien de acuerdo

Más bien en desacuerdo

Totalmente en desacuerdo

No sabe

EUROBARÓMETRO 79.1
RESULTADOS EN ESPAÑA



CAPÍTULO 8

CONCLUSIONES

1ª.- El punto de partida de esta Tesis Doctoral lo constituye el estudio tanto del Estado del Bienestar como de la Economía del Bienestar, pues en última instancia se trata de ver cómo se consigue alcanzar y mantener lo que ambos términos o expresiones significan en una sociedad democrática, teniendo en cuenta la existencia de obstáculos difíciles de superar o erradicar, como la muy extendida corrupción, la mala gestión pública, el empeoramiento continuado de la distribución de la renta, la desigualdad en un sentido amplio, o la aplicación sistemática de políticas económicas equivocadas.¹³³

2ª.- La relación entre Estado y Economía del Bienestar con la Corrupción la hemos situado en el marco de la Teoría de la Justicia, cuyo armazón cuenta con un conjunto de variables y relaciones que expresan y sintetizan determinadas leyes de comportamiento en el ámbito de la Teoría Política, de la Ciencia del Derecho y de la Ciencia Económica, fundamentalmente, sin olvidar otras áreas limítrofes de referencia. En cuanto a las ramas o corrientes existentes sobre la Teoría de la Justicia, las más importantes, ordenadas de izquierda a derecha con un criterio ideológico, son las siguientes: comunitarismo, contractualismo, intuicionismo, utilitarismo y libertarismo. En el análisis que hemos realizado a lo largo de los capítulos que anteceden a estas conclusiones, nos hemos basado exclusivamente en el contractualismo y en el utilitarismo, poniendo más énfasis en el primero de ellos.

3ª.- El enfoque contractualista planteado por John Rawls en su obra *The Theory of Justice* en 1971, constituye la continuación de la filosofía política desarrollada por Hobbes, Locke y Rousseau. Parte Rawls de cuál sería la forma que tendrían los miembros de una sociedad de ponerse de acuerdo acerca de lo que significa justicia teniendo en cuenta las diferentes circunstancias, y por tanto, los diferentes intereses que tienen los individuos. A ello responde con el original concepto del velo de la ignorancia, consistente en un hipotético estado ex ante en el

¹³³ Es necesario aclarar que con crecimiento o con crisis, las políticas económicas, deben dedicar una especial atención en sus Presupuestos Generales del Estado al peso que ha de tener el gasto social, como nutriente del estado del bienestar. Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 en España dedican el 53,9% a pensiones, subsidio de desempleo, sanidad, educación y cultura, y servicios sociales, es decir, a los pilares de la política social.

que nadie supusiese la posición o el estatus que le correspondería en la sociedad más adelante, lo que haría posible ponerse objetiva e imparcialmente de acuerdo acerca de lo que constituye una sociedad justa.

4ª.- Partiendo de la elección por parte de los individuos racionales bajo el velo de la ignorancia, Rawls establece dos principios básicos de Justicia, que en realidad se convierten en tres al desdoblarse el segundo de ellos: El principio de igual libertad, según el cual cada persona ha de tener igual derecho al más amplio sistema de iguales libertades compatibles con un sistema similar de libertad para todos; el principio de diferencia, que sostiene que las desigualdades económicas y sociales deben abordarse de forma que las medidas aplicadas redunden en mayor beneficio de los menos favorecidos (principio maximin), y el principio de igualdad de oportunidades, principalmente en el acceso a la educación y disfrute de otros bienes culturales, a la elección del trabajo y al desarrollo de las actividades empresariales.

5ª.- La consideración de la política redistributiva en el ámbito de la Teoría de la Justicia nos conduce, para justificar la reducción de las desigualdades como objetivo de la política económica, al empleo de argumentos relacionados con la equidad y la justicia, por una parte, y con la eficiencia económica, por otra. Este punto tiene una verdadera importancia, y por ello le dedicamos el capítulo 3 en su totalidad, porque en definitiva la evolución de esta variable constituye un indicador determinante del estado y del comportamiento de una economía. Se le dedica especial atención al estudio de los principales indicadores de la distribución de la renta, analizando la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini, y se aborda el estudio de la distribución de la renta en España, comprobándose que se ha dado un notable empeoramiento durante los años de la crisis reciente, pues se ha pasado del 0,319 en el 2006 al 0,350 en el año 2013, el crecimiento más importante de la Unión Europea (excluida Letonia que no es significativa).

Dentro de algunas consideraciones complementarias o aclaratorias, conviene hacer notar que la pobreza absoluta y la desigualdad son conceptos separados que no

deben confundirse. La pobreza absoluta se refiere a un nivel de vida por debajo de un determinado punto o cota, mientras que la desigualdad tiene que ver con las diferencias entre grupos de renta. Esto se relaciona con el cálculo del umbral de la pobreza que realiza el INE en España, y aunque no signifique lo mismo, de alguna manera guarda también relación con la igualación por abajo propuesta en la versión contractual de John Rawls, cuestión clave de nuestro análisis.

6ª.- Repárese en el hecho de que una economía con una elevadísima tasa de paro (como sistemáticamente es el caso de la española), con una mala y perniciosa distribución de la renta, y aplicando durante un largo período de tiempo una política económica de corte excesivamente liberal, con independencia de que esté llevando a cabo con acierto reformas estructurales necesarias, está condenada a permanecer, al menos a corto y medio plazo, sumida en un nivel muy por debajo del que se requiere para el despegue definitivo. En estas circunstancias, el modelo de contrato social que propone Rawls, dentro de las ramas u opciones que se dan en la Teoría de la Justicia, de claro sabor (flavor) socialdemócrata, constituye una salida o alternativa para el logro de los objetivos de una política económica que favorezca y refuerce el estado del bienestar y sus componentes políticos, económicos y sociales.

7ª.- Pero el cuadro que estamos perfilando, ya de por sí complejo y difícil de asumir y resolver, se ve enormemente distorsionado y empeorado con la incorporación al mismo del fenómeno de la corrupción, algo con lo que nunca se había contado de forma seria y bien estudiada, pero que en la actualidad se ha convertido en un problema de Estado, en una lacra o epidemia casi imposible de erradicar, y al mismo tiempo, en la revelación y puesta de manifiesto del grave deterioro moral de la sociedad de esta primera parte del tercer milenio, moral que parece haberse convertido, como decía Kant, en quimera de la imaginación.

8ª.- Voici la corrupción, esa invitada no deseada y perturbadora, que viene a complicar el ya de por sí difícil intento de buscar la mejor manera de garantizar el bienestar de todos y cada uno de los miembros de la sociedad, siguiendo una política

económica acorde con la fórmula procedente del campo de la Teoría de la Justicia, concorde con la nueva propuesta de contrato social que presenta Rawls en el marco de una modalidad específica de organización política. En su vertiente económica, la corrupción puede considerarse un caso especial de la economía de la delincuencia, y adopta una importante variedad de formas: financiación del terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de drogas, de armas y de personas, blanqueo de capitales, corrupción en el ámbito público, fraude fiscal y economía sumergida. Estos tipos de corrupción provocan sus efectos negativos en las diversas áreas de la actividad económica y, por ende, en el bienestar que potencialmente se derivan o pueden derivarse de las mismas.

9ª.- Los análisis empíricos que se han obtenido en artículos e investigaciones realizados por acreditados autores ponen de relieve y respaldan la relación entre corrupción y crecimiento, entre corrupción y eficiencia en la asignación de los recursos, entre corrupción y desigualdad en la distribución de la renta, entre corrupción y descentralización, y entre corrupción y economía sumergida, caso este último muy especial por la existencia entre ellas de un proceso de feed-back, pudiéndose hablar sobre la percepción en torno a la legitimación de la economía de mercado e incluso de la democracia, por citar algunos de los efectos más importantes. Asimismo, y entrando en el problema de la medición y evidencia empírica de la corrupción, puede conocerse la situación de cada país en lo que respecta a este execrable fenómeno consultando los informes que anualmente publica la conocida organización Transparencia Internacional.

10ª.- En estrecha relación con cuanto acabamos de decir en el punto anterior, surge el importante y decisivo tema del control y de la transparencia de la gestión pública como armas esenciales y, por tanto, imprescindibles, en la lucha contra la corrupción como azote del bienestar de los ciudadanos y de la obligada estabilidad y solvencia de cualquier economía. Este control, que fundamentalmente tiene carácter interno o externo, se fundamenta en unos principios que, al margen de lo establecido incluso en las Leyes Orgánicas promulgadas en su momento, en las que se incurría

en el error de redundar al incluir la eficacia, la eficiencia y la economía de manera simultánea, son en realidad y con el máximo rigor epistemológico, los siguientes: principio de legalidad, principio de eficiencia y principio de transparencia. Por supuesto, conviene poner de relieve la existencia también de un proceso de feed-back entre el control o los controles y el fenómeno de la corrupción, pues nos parece una cuestión clave en el funcionamiento y en la lucha contra la misma.

11^a.- Si nos detenemos ahora, en lo manifestado en uno de los dos capítulos dedicados al caso de España, comenzamos exponiendo de forma muy esquemática el marco legal e institucional existente en nuestro país para la lucha contra la corrupción. De entre las disposiciones legales y normas establecidas destacamos las cuatro siguientes: La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que venía a reemplazar la anterior Ley Orgánica 3/1987 y que , a su vez, se ve modificada posteriormente por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de Reforma de la Ley anterior; La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, y la reciente reforma del Código Penal; La Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, que constituye la transposición de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; y finalmente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En cuanto al aspecto institucional baste citar el importantísimo y decisivo papel que desempeñan la Intervención General de la Administración del Estado, en el control interno, y el Tribunal de Cuentas, como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público, en el control externo.

12^a.- El impacto que supone la corrupción en la política económica y en los niveles de bienestar de nuestro país, continuando con el caso de España, y las posibilidades de que la adopción del modelo propuesto por Rawls, con las modificaciones y actualizaciones correspondientes, puedan erradicar o atenuar los

efectos derivados de la existencia de las distintas prácticas corruptas en nuestra sociedad, constituye la última parte, pero también la más importante de nuestro trabajo.

Si acudimos a los datos anuales proporcionados por Transparencia Internacional correspondientes a España, veremos que el Indicador de Percepción de la Corrupción pasó del 7,1 en el año 2004, al 5,9 en el 2013, experimentando un continuado descenso a lo largo de este período, o lo que es lo mismo, un aumento paulatino de la percepción de la corrupción, siendo el último año el que sufrió un más claro empeoramiento, pues bajó del 6,5 al 5,9, como hemos dicho. Este resultado, enormemente significativo, se debe al hecho de que España acumulaba el pasado ejercicio, y lo sigue haciendo en los momentos de redactar estas conclusiones, un número elevadísimo de importantes casos de corrupción que han ido apareciendo en cascada, algunos de los cuales recogemos en la primera parte, a modo de introducción, del capítulo 8º.

13ª.- A la vista de esta alarmante realidad que si ambages supone un atentado contra el bienestar, la justicia, la moral colectiva y la misma democracia, se ha abordado el estudio de los efectos de la corrupción en la política económica considerada en su conjunto. Para ello se han delimitado los que podríamos llamar sectores de riesgo, destacando los siguientes: los partidos políticos, las Comunidades Autónomas y las corporaciones Locales. Cualquiera de estos sectores o conjuntos constituyen verdaderos focos de corrupción, y a las pruebas nos atenemos pues, por una parte, se han producido irregularidades, cuando no verdaderos escándalos, respecto a la financiación ilegal de los partidos políticos, en tanto que, por otra, Comunidades Autónomas como Andalucía, Cataluña, Valencia, Baleares y Madrid se llevan el palmarés en cuanto al número y la importancia de casos de corrupción, estando implicadas en todos ellos las respectivas administraciones públicas, esto es, las Juntas o Gobiernos correspondientes de las mencionadas Comunidades, en colaboración necesaria, claro está con empresas y personas jurídicas. A ello hay que añadir el sector de las corporaciones locales, con 8.115 ayuntamientos, que al amparo

del argumento de que es buena la cercanía del administrador respecto al administrado, se ha ido diluyendo la capacidad de los órganos de control de las Comunidades Autónomas, vía la innecesaria y poco acertada descentralización de los mismos, de ejercer su cometido sin presiones o condicionamientos y con la exigible independencia.

14ª.- Una vez visto y constatado los sectores de riesgo y las oportunidades de corrupción que los mismos deparan, vamos a ser más precisos en el impacto de la corrupción en la política económica, ya que es en ella en realidad donde se reflejan los perjuicios y las consecuencias evaluables de la conducta irregular de los agentes, públicos y privados, protagonistas de la deplorable situación que estamos analizando. En este sentido es preciso destacar los puntos concretos que ya vimos, y que se refieren, sucesivamente, a la relación entre la corrupción y las variables macroeconómicas, al impacto concreto sobre el crecimiento de la renta y su distribución, al diseño propiamente dicho de la política económica, al bienestar considerado en su generalidad, y a los aspectos concretos de la desigualdad y de la distribución de la renta, al umbral de la pobreza, y al fenómeno preocupante y de gran envergadura en nuestro país que es la economía sumergida, que ha pasado del 17,8 en el año 2007 al 25,0 por ciento en el 2013.

Al relacionar la corrupción con las principales variables macroeconómicas hay que recordar y tener en cuenta el modelo simple y agregado que empleábamos en la Introducción con el fin de simplificar y ayudar a entender qué es lo que se pretende en esta Tesis en la que confluyen, como ya decíamos en el punto segundo de estas conclusiones, tres amplios campos: la Economía y el Estado de Bienestar, la Teoría de la Justicia, y la Corrupción como escenario condicionante y de suma importancia. Sobre esta base, puede afirmarse, y se comprueba, que la corrupción tiene un fuerte impacto en la evolución de los salarios monetarios, y por ende en el consumo. Igualmente ejerce una gran influencia en las inversiones, especialmente en las públicas, y en el grado de eficiencia de las mismas, dando lugar todo ello a una caída

de la demanda interna, parte mayoritaria de la renta que, como consecuencia, se vería negativamente afectada en su cuantía por la corrupción.

Además de estas variables de la contabilidad nacional, habría que considerar otras de gran relevancia y significado, tanto el porcentaje de paro de la población activa, como la tasa de crecimiento de los precios. La primera de ellas, es decir, el nivel de paro, expresión del desequilibrio más importante de nuestra economía, se ve afectada especialmente por el grado de corrupción que está soportando el país. En cuanto al crecimiento de los precios, aunque ahora estemos al borde de una deflación, resulta evidente que las prácticas contra la competencia, y la formación de bolsas de oligopolios en sectores estratégicos, como el de la energía, o en el sistema financiero, han supuesto y supondrán –cuando se atravesase este bache- causas o factores importantes que afecten de manera negativa al objetivo de la estabilidad de precios. Recordemos, finalmente, que en el epígrafe 8.5 del capítulo que aborda estos efectos de la corrupción sobre la política económica y el bienestar, nos referimos a algunos de los principales trabajos y estudios empíricos que, mediante el empleo de las correspondientes técnicas estadísticas, confirman y respaldan el impacto que provoca la corrupción sobre las diferentes variables que definen la estructura y el comportamiento de la actividad económica.

15ª.- En unas reflexiones finales en el séptimo y último capítulo, al que nos estamos refiriendo repetidamente en estas conclusiones, no podía faltar unas observaciones importantes respecto a la relación de lo analizado en los cinco puntos o epígrafes del mencionado capítulo con las cuestiones relativas a la Teoría de la Justicia como uno de los componentes esenciales de la Tesis y de nuestra argumentación sobre el tema central tratado en la misma. Decimos esto porque en el análisis de cada uno puede observarse cómo, con distinta intensidad y claridad, los principios y planteamientos de la Teoría de la Justicia, especialmente de las ramas utilitarista y contractualista, surgen como soporte positivo y posibilidad normativa al abordar las consecuencias de la corrupción en las diversas parcelas de la actividad económica y en el bienestar considerado en su conjunto. En todo este análisis está

presente, aunque sea de forma implícita lo más avanzado del utilitarismo y las bases fundamentales de contractualismo. En el primero, cuando se va más allá de la conducta aislada buscando lo que socialmente sería más deseable, nos adentramos en el campo de las funciones de bienestar mediante las cuales podemos describir las ponderaciones que aplicamos a la utilidad de cada individuo. Lógicamente cada función de bienestar puede relacionarse con un determinado punto de vista sobre la equidad. Así, por ejemplo, en tanto que la función de bienestar utilitarista maximiza la utilidad total de todos los miembros de la sociedad, ponderando para ello por igual la utilidad de cada uno, la función de bienestar de Rawls maximiza la utilidad de la persona peor situada. Este último aspecto es sin duda el más esencial, delicado y controvertido, y quizás en él recaigan las eventuales críticas y cautelas al suponer la adopción, no sólo de una línea de pensamiento en torno a la materia objeto de estudio, sino también de una posición ideológica que, por otra parte, parece ser la más concordante con la búsqueda del bienestar en una democracia auténtica y consolidada.

16^a.- A los efectos de dejar claro los objetivos que se persiguen en esta tesis así como los resultados obtenidos, consideramos conveniente, aunque incurramos en algunas reiteraciones, exponer de forma esquemática las siguientes ideas. En primer lugar, hay que recordar que el punto de partida consistía en ver cómo se garantiza la existencia y el correcto funcionamiento del Estado del Bienestar, imprescindible y consustancial en una verdadera democracia, utilizando las medidas y los instrumentos que nos proporciona la moderna economía del bienestar. En segundo lugar es preciso tener muy en cuenta que el logro de este objetivo, tan ambicioso como inexcusable, requiere cumplir dos condiciones básicas, complejas y realmente difíciles: la primera consiste en diseñar, primero, y aplicar, después, una política económica alejada del pensamiento único, libre de la obsesión por la austeridad, y sin miedos ni complejos en la utilización del acervo científico que hemos heredado de los grandes economistas, cuyas ideas fundamentales en la gran mayoría de los casos siguen siendo válidas. La segunda de las condiciones se refiere al mantenimiento de una lucha dura y continuada contra el grave y pernicioso fenómeno de la corrupción,

que sin ningún género de duda, supone un atentado al Estado de Derecho, y por ende al Estado del Bienestar, y a la normalidad en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que componen nuestra sociedad.

Este planteamiento lo hemos ubicado, de manera deliberada, en el marco de la Teoría de la Justicia, interpretada como un enfoque interdisciplinar, por entender que en ella podemos encontrar un soporte conceptual y unas opciones y posibilidades que hacer efectivas, y que guardan una estrecha relación con el problema planteado. En el amplio y rico campo de la Teoría de la Justicia tal como se concibe en la actualidad, tras pasar revista a sus distintas ramas o corrientes, nos hemos detenido en el pensamiento y la aportación del gran tratadista dentro de la Filosofía Política, John Rawls, cabeza visible de la que se conoce como corriente contractualista, partiendo de su obra seminal de 1971, así como de otros trabajos que publicara posteriormente.

Como se ha podido comprobar a lo largo de nuestro trabajo, la obra del que fuera catedrático de Harvard, la más importante desde Kant, en opinión de muchos y prestigiosos expertos en la materia, podría calificarse tanto por su originalidad como por su densidad. A los efectos de lo que pretendemos aportar en esta Tesis, y dada la complejidad que se genera al relacionar la dualidad bienestar-corrupción con el contenido de una de las visiones de la Teoría de la Justicia, la del contractualismo en concreto, recordemos que Rawls, su principal representante, establece unos principios básicos a los que ya hemos aludido repetidas veces, y que son el de libertad, el de diferencia y el de igualdad de oportunidades.

Con respecto al principio de diferencia nos permitimos repetir, en aras de una mayor claridad, lo que decíamos en el primer epígrafe del capítulo 4, en el sentido de que hay que contar con un indicador que permita juzgar en qué medida se consigue mejorar la situación de los más desfavorecidos, y Rawls propone el uso de índices de los denominados bienes primarios, que son aquellos que cualquier persona racional es presumible que desee, incluyendo derechos, libertades y oportunidades, renta y

riqueza, y las bases sociales para la autoestima. Si esa persona o individuo no conoce la posición que ocupará en la distribución de la renta, lo normal es que le preocupe particularmente la posibilidad de quedar situado en el extremo inferior de la distribución. En tal caso, a la hora de diseñar la política económica bajo el velo de la ignorancia, se pondría particular interés en que ésta mejorase el bienestar de los individuos situados en el escalón más bajo de la distribución de la renta. De ahí el principio maximin, que consiste en maximizar la utilidad o el bienestar de los que tienen menos renta o utilidad, lo que justificaría las acciones de política económica encaminadas a transferir renta de los grupos de población más ricos a los más pobres.

Este planteamiento, que tiene sus detractores y que a algunos podría parecer utópico e irrealizable, lo consideramos, al margen de cualquier recelo ideológico, una solución o salida a la caótica e insoportable situación que supone la combinación explosiva de altísimos umbrales de la pobreza, de una continuada devaluación interna mediante la caída sistemática de los salarios, de un inadmisibles e intolerable nivel de corrupción, y de un progresivo empeoramiento de la distribución de la renta. En definitiva todo ello supone aceptar y poner en marcha un cambio importante de la política económica, así como una recuperación y reconocimiento de la filosofía moral y de la ética para la economía como referencias y bases obligadas de la misma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI**, Emilio; **GONZÁLEZ-PÁRAMO**, José M. y **ZUBIRI**, Ignacio (2000): “Economía Pública I”, Editorial Ariel, Barcelona.
- ALCALDE HERNÁNDEZ**, José C. (2012): “Transparencia y acceso a la información económico-financiera del sector público”, *Revista Española de Control Externo*, nº 42, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- ARNEDO ORBAÑANOS**, Miguel A. (1999): “El control de la corrupción por el Tribunal de Cuentas: posibilidades y limitaciones”, *Revista Española de Control Externo*, nº 3, Tribunal de Cuentas, Madrid.
- ARNSPERGER**, Christian (2002): “Justice et économie. Latitudes d’égali-sation et obstacles existenciels », *Revue de Métaphysique et de Morale*, janvier N° 1, Paris.
- ARROW**, K. L. (1951) : « Social Choice and Individual Values”, Wiley, New York
- ATKINSON**, A (1997): “Bringing income distribution in from the cold”, *The Economic Journal* 107, March:
- ATKINSON**, A.B. and **BOURGUIGNON**, F. (Edit.) (2000): “Handbook of Income Distribution”, ELSEVIER, Amsterdam.
- ATKINSON**, A.B. and **STIGLITZ**, J. E. (1980): “Public Economics”, McGraw-Hill, New York.
- BANCO MUNDIAL** (2002):” Informe sobre el desarrollo mundial 2002”, Washington.
- BARDHAN**, Pranab (1997): “Corruption and Development: A Review of Issues”, *Journal of Economic Literature*, Volume XXXV.
- BARR**, Nicholas. (2012): “Economics of the Welfare State”, Oxford University Press.
- BARENDT**, Eric (1998): “An Introduction to Constitutional Law”, Oxford University Press.
- BECKER**, Gary (1968): “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, 76.
- BECKER**, Gary (1976): “The Economic Approach to Human Behavior”, University of Chicago Press. Chicago.
- BEDAU**, Hugo A. (1963): “Justice and classic utilitarianism”, en Friedrich and Chapman Editors, “Justice”, Altherton Press, New York.

BEGG, David; **FISCHER**, Stanley; **DORNBUSCH**, Rudiger; **FERNÁNDEZ DÍAZ**, Andrés (2006): “ECONOMÍA”, 8ª Edición. McGraw-Hill, Madrid.

BIRCH, R. C. (1974): “The Shaping of the Welfare State”, Longman.

BRIGGS, Asa. (2002): “The Welfare State in Historical Perspective”, en Pierson, C. and Castles, F. (Edit), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge.

CAFFÈ, Federico (1966): “Politica Economica”, Editore Boringhieri, Torino.

CARBAJOSA PÉREZ, Borja (2012): “Transparencia y financiación de los partidos políticos”, *Revista Española de Control Externo*, nº 42, Tribunal de Cuentas, Madrid.

CUÑADO AUSÍN, Gregorio (2001): “La fiscalización de los partidos políticos: una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas”, *Revista Española de Control Externo*, nº 9, Tribunal de Cuentas, Madrid.

CUÑADO AUSÍN, Gregorio (2009): “La financiación de los partidos políticos en España”, en Bote, Escot y Fernández Cornejo (Editores), *Pensar como un economista, Homenaje al profesor Andrés Fernández Díaz*, DELTA Publicaciones, Madrid.

CASARES RIPOL, Javier (2002): “Ética, economía y política”, Editorial ESIC, Madrid.

DELACAMPAGNE, Christian (2000): “La philosophie politique aujourd’hui », SEUIL, Paris.

DELGADO BARRIO, Javier (1998): “Los Derechos y los Jueces”, Tribunal Supremo y Consejo General del poder Judicial, Palacio de Justicia, Madrid.

DREHER, Axel and **SCHNEIDER**, Friedrich (2006): “Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis”, IZA Discussion Paper N° 1936, Department of Economics, University of Linz.

DWORKIN, Ronald (1996): “Taking Rights Seriously”, Duckworth, London.

FERLIE, E.; **ASHBURNER**, L; **FITZGERALD**, L.; **PETTIGREW**, A. (1996): “The Public Management in Action”, Oxford University Press.

FERNÁNDEZ CORNEJO, José A. (1999): “Los fallos en la intervención y la política económica”, en A. Fernández Díaz (Director), *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Ediciones Pirámide, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (1979): “Introducción y Metodología de la Política Económica”, Ediciones ICE, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1982): “Política Económica y Medio Ambiente: Una Reconsideración”, CEOTMA, Ministerio de obras Públicas y Urbanismo, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (1985): “Consequences of Budgetary Restraint for Social Policy”, Wayne State University Press, Detroit, Michigan.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (1999): “¿Puede hablarse de una Economía del Control?”, *Revista Española de Control Externo*, nº 1, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. y **FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés** (1999): “La economía de la corrupción y el control externo”, *Revista Española de Control Externo*, nº 3, Tribunal de cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2001_a): “Il controllo sulle gestioni pubbliche in Spagna e la costruzione di una Economía dei Controlli”, *Seconda Università degli Studi di Napoli*, Caserta.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2001_b): “Sobre la teoría de la justicia: una primera aproximación”, *Revista Española de Control Externo*, nº 9, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2002): “Entre la utopía y la abdicación moral, o los límites de la globalización”, en Luis Negró Acedo (Edit.), *Mélanges offerts à Charles Leselbaum*, Éditions Hispaniques, Paris.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2003_a): “John Rawls y el contractualismo”, *Revista Española de Control Externo*, nº 13, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2003_b): “Utilitarismo y contractualismo: dos enfoques de la teoría de la justicia”, *Estudios de Historia y de Pensamiento Económico*, Homenaje al Profesor Francisco Bustelo García del Real, Editorial Complutense, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2003_c): “Descentralización, globalización y pacto local”, *Revista Española de Control Externo*, nº 15, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2004_a): “La recuperación de la ética en la economía a través de la teoría de la justicia”, *Discurso de Investidura de Doctor Honoris Causa de la Universidad de Cádiz*, Servicio de Publicaciones.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2004_b): “Economía y Sociedad”, DELTA Publicaciones, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2008): “Un mundo poliédrico”, DELTA Publicaciones, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2010_a): “Corrupción y economía sumergida: una visión de conjunto”, Libro Marrón 2010, Círculo de Empresarios, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010_b): “Cara y cruz de la política económica española. Un dispositivo para la salida de la crisis”, *Revista Española de Control Externo*, nº 34, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2010_c): “Nuevas aportaciones a la economía de la corrupción”, *Revista Española de Control Externo*, nº 36, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés, PAREJO GÁMIR, José Alberto, y RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis. (2011): “Política Económica”, McGraw-Hill/ Interamericana de España, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2012): “La economía de la Transparencia Pública: una primera aproximación”, *Revista Española de Control Externo*, nº 42, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2013_a): “Sobre el comercio ilícito del tabaco”, Instituto de Pensamiento Estratégico, Think-Com, Universidad Complutense de Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2013_b): “El control frente a una concepción poliédrica de la corrupción”, Conferencia pronunciada en la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, Asociación Española de Personal de Instituciones de Control, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés. (2014): “Sobre la corrupción: otra vuelta de de tuerca”, *Revista Española de Control Externo*, nº 48, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FIGUEROA MARTÍNEZ, Emilio (1969): “Curso de Política Económica”. Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

FLEURBAEY, Marc. (1996): “Théories économiques de la justice », Ed. Economica, Paris.

GRONDONA, Mariano. (1993): “La corrupción”, Editorial Planeta, Buenos Aires.

GUÉRARD de LATOUR, Sophie. (2001): “La société juste : égalité et différence », Armand Colin, Paris.

GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid, y ALONSO-TERME, Rosa (2014): “¿Afecta la corrupción a la desigualdad de ingresos y a la pobreza?, ASIP, Buenos Aires.

GUTMANN, Amy (1999): “Communitarian Critics of Liberalism”, en Shlomo Avineri and Avner de-Shalit (Editors), *Communitarianism and Individualism*, Oxford University Press.

HARSANYI, John. (1955): "Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility", *Journal of Political Economy*, 63.

HARSANYI, John. (1977): "Morality and the Theory of Rational Behaviour", *Social Research*, 44.

HOWARD, M. C. (1979): "Modern Theories of Income Distribution", MacMillan Press, London.

HUTCHISON, T. W. (1971): "Economía positiva y objetivos de la política económica", Editorial Vicens-Vives, Barcelona.

KAUFMANN, Daniel; **KRAAY**, Aart and **MASTRUZZI**, Massimo (2006): "Measuring governance using cross-country perceptions data", (Edited by) Rose-Akerman, *International Handbook on Economics of Corruption*, Edward Elgar.

KYMLICKA, Will. (2002): "Contemporary Political Philosophy", Oxford University Press.

LACRUZ BERDEJO, José Luis (1979): "Manual de Derecho Civil", Librería Bosch, Barcelona.

LAMBSDORFF, Johann Graf (2006): "What do we know from a cross-section of countries", (Edited by) Rose-Akerman, *International Handbook on Economics of Corruption*, Edward Elgar.

LINDBECK, A. (1976): "Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians", *American Economic Review, Papers and Proceedings* (mayo).

MacINTYRE, Alasdair (1981): "After Virtue", London.

MARTIN, Powell and **MARTIN**, Hewitt. (2002): "Welfare State and Welfare Change", Open University Press, Buckingham . Philadelphia.

MARSHALL, Alfred. (1890): "Principles of Economics", MacMillan, London.

MAURO, P. (1995): "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110.

MISHAN, E. J. (1966): "A survey of Welfare Economics 1939-1959", en *Surveys of Economic Theory*, McMillan.

MISHRA, Ajit. (2005): "Corruption: An Overview", en *The Economics of Corruption*, Oxford University Press

NIETO DE ALBA, Ubaldo (2006): “Ética y control ante la corrupción y el blanqueo de capitales”, *Revista Española de Control Externo*, nº 23, Tribunal de Cuentas, Madrid.

NIETO DE ALBA, Ubaldo (2014): “Ética, política, economía y control”, Ediciones 2010., Madrid.

NORDHAUS, W. (1975): “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, 42.

NOZICK, Robert. (1999): “Anarchy, State and Utopia”, Blackwell, Oxford.

NÚÑEZ PÉREZ, Manuel (2009): “La financiación de los partidos políticos”, *Revista Española de Control Externo*, nº 33, Tribunal de Cuentas, Madrid.

OLIVER, J; **RAMOS**, X; y **RAYMOND**, J.L. (2001): “Anatomía de la distribución de la renta en España, 1985-1996: la continuidad de la mejora”, *Papeles de Economía Española*, nº 88, Madrid.

PELÁEZ RUIZ-FORNELLS, Alejandro (2014): “Blanqueo de Capitales. Fases, efectos e implicaciones de política económica”, DELTA Publicaciones, Madrid.

PNUMA (2011): “Hacia un Economía Verde”, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Naciones Unidas.

PÉREZ TÓRTOLA, Ana María. (2012): “Transparencia y Tribunal de Cuentas. La responsabilidad contable y la futura normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Revista Española de Control Externo*, nº 42, Tribunal de Cuentas, Madrid.

PERROUX, François (1969): “Le pain et la parole », Les Editions du Cerf. (Hay traducción española en Euramérica S. A. Madrid, 1971).

PERROUX, François. (1973): “Pouvoir et économie », Dunod, Paris. (Hay traducción española en Ediciones ICE, Madrid, 1973).

PIERSON, Christopher. (1999): “Beyond the Welfare State?”, Polity Press, Cambridge.

PIGOU, A. Cecil. (1920): “The Economics of Welfare”, MacMillan, London.

PLATON (1999): “Las Leyes”, Editorial Gredos, Madrid.

RAWLS, John. (2000): “A Theory of Justice”, Revised Edition, Oxford University Press.

RAWLS, John. (2001): “Justice as Fairness”, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. (Hay traducción al español en Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona 2002).

RHONHEIMER, Martin. (2002): “La imagen del hombre en el liberalismo y el concepto de autonomía: más allá del debate entre liberales y comunitaristas”, en Robert A. Gahl, Jr. (ed.), *Más allá del liberalismo*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid.

ROSE-AKERMAN, Susan (2006): “International Handbook on Economics of Corruption”, Edward Elgar.

ROSEN, H. S. (1999): “Public Finance », McGraw-Hill, New York.

SANDEL, Michael (1998): “Le libéralisme et les limites de la justice », Éditions du Seuil, Paris.

SEN Amartya. (1976): “Elección colectiva y bienestar social”, Alianza Universidad, Madrid.

SEN, Amartya. (1980): “Equality of What?”, in S.M. Murrin (Dir), *Liberty, Equality and Law*, University of Utah Press, Salt Lake City.

SEN, Amartya. (2000): “Desarrollo y libertad”, Editorial Planeta, Barcelona.

SIDGWICK, Henry (1883): “The Principles of Political Economy”, London.

SINGH SAHOTA, Gian (1978): “Theories of Personal Income Distribution: A Survey”, *Journal of Economic Literature*, Volume XVI, Number 1.

SMEEDING, T. M. (2000): “Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS), *LIS Working Paper*, nº 252, CEP/INSTEAD.

STIGLITZ, J. E. (2000): “Economics of the Public Sector”, Norton New York.

TUGENDHAT, Ernst (1997): “Lecciones de Ética”, Editorial Gedisa, Barcelona.

VELARDE FUERTES, Juan (1999): “Corrupción: realidad económica y control fiscalizador”, *Revista Española de Control Externo*, nº 3, Tribunal de Cuentas, Madrid.